

# **DET INTERNE FLUKTALTERNATIV I FLYKTNINGERETTEN**

En gjennomgang av den fremvoksende statspraksis og dens  
forhold til folkeretten

Kandidatnr: 269

Veileder: Vigdis Vevstad, Flyktningerådet

Leveringsfrist: 25. november 2004

Til sammen 17 964 ord

Dato: 22. november 2004

## **Innholdsfortegnelse**

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>TEMA OG PROBLEMSTILLING</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>PRESISERINGER OG TERMINOLOGI</b>	<b>2</b>
1.2.1	INTERNT FLUKTALTERNATIV <i>SOM FENOMEN</i>	2
1.2.2	NAVNET PÅ KONSEPTET	3
<b>1.3</b>	<b>HISTORIKK</b>	<b>3</b>
<b>1.4</b>	<b>METODE OG RETTSKILDER</b>	<b>5</b>
1.4.1	FOLKERETTENS RETTSKILDER	5
1.4.2	PROBLEMET	5
1.4.3	TEMAETS RETTSKILDER	6
1.4.4	ORDLYDEN	6
1.4.5	FORMÅLET	7
1.4.6	FORARBEIDENE	7
1.4.7	ETTERFØLGENDE STATLIG PRAKSIS	8
1.4.8	PRAKSIS OG RETTSOPPFATNINGER VED INTERNASJONALE ORGANER	9
1.4.9	RETTLIG TEORI	11
1.4.10	ANNEN FOLKERETT	12
1.4.11	REELLE HENSYN	13
<b>1.5</b>	<b>AVGRENSNING</b>	<b>13</b>
<b>1.6</b>	<b>OPPBYGNING AV OPPGAVEN</b>	<b>13</b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>FORSKJELLIGE TILNÆRMINGER TIL IFA-ANALYSEN</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b>2.1</b>	<b>BEGREPSMESSIG FORANKRING</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>RIMELIGHETSVURDERINGEN</b>	<b>18</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>GRENSENE FOR ANVENDELSEN AV IFA</u></b>	<b><u>21</u></b>
<b>3.1</b>	<b>RETTE TIL Å FORLATE SITT LAND</b>	<b>21</b>
<b>3.2</b>	<b>RETTE TIL Å SØKE ASYL</b>	<b>21</b>

<b>3.3</b>	<b>BESKYTTELSE MOT REFOULEMENT</b>	<b>23</b>
<b><u>4</u></b>	<b><u>IFA-ANALYSEN</u></b>	<b><u>27</u></b>
<b>4.1</b>	<b>METODISK OPPBYGNING</b>	<b>27</b>
<b>4.2</b>	<b>RELEVANSANALYSEN</b>	<b>27</b>
4.2.1	OMRÅDETS TILGJENGELIGHET	27
4.2.2	FORFØLGELSE ("AGENT OF PERSECUTION")	29
4.2.3	RISIKO FOR ASYLSØKEREN I DET ALTERNATIVE BESKYTTELSESOMRÅDET	35
<b>4.3</b>	<b>RIMELIGHETSVURDERINGEN</b>	<b>39</b>
4.3.1	DEN FLEKSIBLE TILNÆRMINGEN/DEN TRADISJONELLE RIMELIGHETSVURDERINGEN	40
4.3.2	KRITIKK AV RIMELIGHETSVURDERINGEN/THE MICHIGAN GUIDELINES	40
4.3.3	DEN MENNESKERETTIGHETSBASERTE TILNÆRMINGEN	43
4.3.4	MOMENTENE UNDER RIMELIGHETSVURDERINGEN	47
<b>4.4</b>	<b>PROSESSUELLE SPØRSMÅL</b>	<b>50</b>
4.4.1	INGEN PLIKT TIL Å PRØVE IFA FØRST	50
4.4.2	IFA MÅ IKKE BRUKES SOM "SNARVEI" UNDER FLYKTNINGEVURDERINGEN	50
4.4.3	BEVISBYRDE	51
4.4.4	VARSLINGSPLIKT	52
4.4.5	HURTIGPROSEDYRE OG GRUPPEBEHANDLING	53
4.4.6	INFORMASJON OM HJEMLANDET	54
4.4.7	TIDSPERSPEKTIVET	54
4.4.8	KUMULASJON	55
<b><u>5</u></b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b><u>56</u></b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>LITTERATUR OG RETTSKILDER</u></b>	<b><u>57</u></b>
<b>6.1</b>	<b>BØKER</b>	<b>57</b>
<b>6.2</b>	<b>ARTIKLER I TIDSSKRIFTER</b>	<b>57</b>
<b>6.3</b>	<b>UPUBLISERTE ARTIKLER</b>	<b>58</b>
<b>6.4</b>	<b>UNHCR-DOKUMENTER</b>	<b>59</b>
<b>6.5</b>	<b>UNHCR-KONFERANSER</b>	<b>59</b>
<b>6.6</b>	<b>TRAKTATER</b>	<b>60</b>
<b>6.7</b>	<b>EU-RETTSKILDER</b>	<b>61</b>
<b>6.8</b>	<b>NORSKE RETTSKILDER</b>	<b>61</b>

<b>6.9</b>	<b>EMD-AVGJØRELSER</b>	<b>62</b>
<b>6.10</b>	<b>CAT-AVGJØRELSER</b>	<b>62</b>
<b>6.11</b>	<b>NASJONALE AVGJØRELSER</b>	<b>62</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

FNs flyktningekonvensjon av 1951<sup>1</sup> med tilleggsprotokoll av 1967<sup>2 3</sup> definerer en flyktning som en person som "... med rette frykter forfølgelse<sup>4</sup> på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette landets beskyttelse ..."<sup>5</sup>

Tilfluktsstaten har en folkerettslig plikt til å gi flyktninger beskyttelse. Slik internasjonal beskyttelse kommer logisk sett som følge av en svikt i hjemlandets primære ansvar for å beskytte sine borgere. Er denne svikten kun lokal, dvs. at hjemlandet er i stand til å beskytte personen i en annen del av landet enn der han har en velgrunnet frykt for forfølgelse, er det likevel ikke behov for internasjonal beskyttelse. Dette kalles internt fluktalternativ (IFA), og har de seneste tjue årene i økende grad vært praktisert av som en analyse under flyktningestatusvurderingen av hver enkelt asylsøker. Det interne fluktalternativ er temaet for denne oppgaven.

Denne implisitte begrensningen i retten til vern som flyktning har en riktig kjerne, men det er nødvendig å foreta en grundig gjennomgang hvis IFA-konseptet skal kunne

---

<sup>1</sup> Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951. Ikrafttreden 22.04. 1954.

<sup>2</sup> Protocol relating to the Status of Refugees of 31 January 1967. Ikrafttreden 04.10. 1967. Innebar bl.a. en utvidelse av flyktningedefinisjonen til å gjelde også dem som søker internasjonal beskyttelse på grunn av omstendigheter som har skjedd etter 1. januar 1951.

<sup>3</sup> Dette er juridisk sett to selvstendige folkerettslige rettskilder. Jeg bruker imidlertid i det følgende fellesbetegnelsen "flyktningekonvensjonen" eller bare "konvensjonen". "Flyktingedefinisjonen" vil da si den ordlyden 1951-konvensjonen art. 1 A (2) har etter endringen i tilleggsprotokollen av 1967 art. 1 (2).

<sup>4</sup> Jeg bruker heretter "*velgrunnet* frykt for forfølgelse" (min utheving). Dette anerkjenner i større grad søkerens subjektive opplevelse av sin situasjon og er i tråd med forslag til endring i begrepsbruken i NOU 2004:20 om nye utlendingslov og Kommunal- og regionaldepartementets forslag av 19. mai 2003 til endringer i utlendingsforskriften av 21. desember 1990 nr. 1028 §§ 54-58, 79 og 81.

<sup>5</sup> Den offisielle norske oversettelsen av flyktningekonvensjonen.

anvendes på en folkerettslig forsvarlig måte. Problemet er at konseptet har en svak rettskildemessig forankring. Analysen er i all hovedsak utviklet gjennom statspraksis og juridisk teori. Denne praksisen er sprikende både mellom og innefor de forskjellige jurisdiksjonene. Det er stort behov for en felles metode for analysen og et enhetlig materielt innhold. Jeg vil derfor gjøre rede for den rettskildemessige bakgrunnen for praksisen, de forskjellige metodiske tilnærmingene til konseptet og det materielle innholdet i IFA-analysen. Formålet med oppgaven er å identifisere ”gjeldende rett”<sup>6</sup> for praktiseringen av IFA. Det vil i realiteten si å klarlegge praksisens enkelte deler og forholdet disse har til ulike folkerettslige regler og hensyn.

## 1.2 Presiseringer og terminologi

### 1.2.1 Internt fluktalternativ *som fenomen*

Det er bred enighet om at IFA er et integrert tema når man skal fastslå om en asylsøker er å anse som en flyktning etter flyktningekonvensjonen. Dette følger logisk av at internasjonal beskyttelse kun er en erstatning for manglende hjemlig beskyttelse. Selv om det er et viktig tema i flyktningeretten, er det likevel ikke riktig å omtale det som et selvstendig ”prinsipp”. Dette ville gi inntrykk av å ha en viss rettskildemessig tyngde eller å være en selvstendig juridisk institusjon.<sup>7</sup> IFA-analysen er tvert i mot ganske enkelt en nyttig metode for å identifisere en rent *faktisk situasjon* som *kan* oppstå i individuelle saker om flyktningestatus.<sup>8</sup> IFA kan derfor etter min mening best omtales som en ”praksis” eller et ”konsept”. Før man i de konkrete sakene kommer fram til om et IFA foreligger, må det foretas en grundig analyse. Derfor kan IFA, slik det fungerer i praksis, også omtales som en ”test” eller en ”analyse”.

---

<sup>6</sup> Anførselstegnene kommer av at det bare et stykke på vei er mulig å fastslå hva som er IFA-praksisens forhold til gjeldende rett. Dette vil jeg løpende komme tilbake til.

<sup>7</sup> UNHCR Guidelines on International Protection: ”Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 23 July 2003 (heretter ”UNHCR-retningslinjene 2003”), kapittel I, punkt 2.

<sup>8</sup> Reinhard Marx, The Criteria of Applying the ”Internal Flight Alternative” Test in National Refugee Status Determination Procedures, International Journal of Refugee Law Vol. 14 No. 2/3, Oxford University Press 2002 (heretter ”Marx”), s. 180-181.

### 1.2.2 Navnet på konseptet

Det finnes ingen enhetlig betegnelse på konseptet. Forskjellige stater og teoretikere bruker ulike navn. Tre definisjoner går imidlertid igjen: ”internt flukktalternativ”, ”internt gjenbosettingsalternativ (”relocation alternative”)” og ”internt beskyttelsesalternativ”.

Etter internasjonal flyktningerett kan det ikke kreves at asylsøkeren forsøkte å finne et alternativt sted innenfor sitt eget land å flykte til før han eller hun søkte internasjonal beskyttelse. Temaet er m.a.o. ikke knyttet til ”flukten”, men til hvorvidt hjemlandet på beslutningstidspunktet er i stand til å yte tilstrekkelig *beskyttelse*, slik at man ikke trenger innvilge internasjonal flyktningsstatus.<sup>9</sup> Vurderingen er m.a.o. fremtidsrettet, ikke omvent. Gode grunner taler derfor for å benytte ”internt *beskyttelsesalternativ*” konsekvent. Det er ved siden av ”internt *gjenbosettingsalternativ*”, som FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR)<sup>10</sup> synes å foretrekke, uten tvil det rettslig mest dekkende. Grunnen til at de fleste teoretikere internasjonalt og i Norge likevel fortsatt bruker ”IFA” er at dette er et festnet uttrykk. Jeg velger derfor å holde meg til denne betegnelsen.<sup>11</sup>

### 1.3 Historikk

Selv om vi har hatt flyktningskonvensjonen i over femti år og i dag anser IFA som en integrert del av dens viktigste regel – hvem som skal anses som flyktning – har ikke IFA vært i bruk så lenge. Internasjonal beskyttelse har alltid vært forstått som en erstatning for den beskyttelsen man skulle fått av hjemlandet. Likevel fikk man tradisjonelt flyktningsstatus straks man kunne påvise velgrunnet frykt for forfølgelse i hjembyen eller regionen sin. Inntil 1980-årene hadde man altså ingen praksis for rutinemessig å nekte noen flyktningsstatus på grunn av at man kunne oppnå beskyttelse i annen del av hjemlandet. Til en viss grad skyldtes dette at de vestlige asylstatene av politiske og ideologiske grunner sjenerøst tok imot den da dominante

---

<sup>9</sup> James C. Hathaway og Michelle Foster, Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination, Discussion paper for the San Remo Experts Roundtable on Global Consultation on International Protection, 6-8 September 2001 (heretter ”Hathaway/Foster”) s. 2.

<sup>10</sup> United Nations High Commissioner for Refugees.

<sup>11</sup> Jeg vil imidlertid enkelte steder bruke begrepene ”gjenbosetting” og ”beskyttelse” i stedet for ”flukt”, fordi det samsvarer bedre med den juridiske og faktiske realiteten.

flyktningestrømmen fra kommunistiske stater. Utover 80-årene økte imidlertid tallet på flyktninger fra fjerntliggende land som politisk, etnisk og kulturelt er svært forskjellige fra Vesten. Dette skyldtes bl.a. at det ble enklere og billigere å reise over store avstander med fly. Den tradisjonelle åpenheten overfor utviklingslandene ble erstattet med en streben etter juridiske og andre metoder for å unngå den rettslige forpliktelsen til å ta imot flyktninger.<sup>12</sup> Ut av dette kom IFA-testen. Den har siden spilt en viktig rolle i å rettferdiggjøre avslag på søknad om asyl.

Det er også et faktum at et økende antall personer som søker om asyl siden slutten av 80-tallet er på flukt fra regionale trusler, herunder borgerkriger, og ikke lenger i så stor grad fra undertrykkende stater.<sup>13</sup> Når ikke den sentrale myndighet er den man frykter forfølgelse fra, blir det naturlig å undersøke om ikke myndighetene i hjemlandet kan yte beskyttelse i et annet område enn det man forfølges i.

Flyktningekonvensjonen sier ikke noe om IFA. Uten noe uttrykkelig fundament i folkeretten ble konseptet derfor svært usystematisk innarbeidet i statspraksis. Det utviklet seg videre gjennom en blanding av nasjonale og internasjonale politiske bestemmelser. Ikke minst søkte man veiledning i juridisk teori og omfavnet den eller dem som passet vedkommende lands flyktningepolitikk. Tysk rettspraksis gikk i begynnelsen i spissen for utviklingen, og begrepet ”internt fluktalternativ” oppsto der på midten av 80-tallet.<sup>14</sup>

I dag er IFA-analysen en fast etablert praksis i de aller fleste vestlige lands asylpolitikk. UNHCR har også for lengst erkjent – og langt på vei anerkjent – dette, selv om organisasjonen er kritisk til den konkrete praksisen i mange land. Striden står altså ikke lenger om berettigelsen av konseptets eksistens, men metoden for analysen og det materielle juridiske innholdet.

---

<sup>12</sup> James C. Hathaway: ”The Emerging Politics of Non-Entrée”, 91 Refugees (1992) s. 40-41.

<sup>13</sup> Hathaway/Foster s. 3-4.

<sup>14</sup> Marx s. 179-181.



## 1.4 Metode og rettskilder

Siden rettskildesituasjonen rundt IFA-praksisen i seg selv er problematisk, vil dette kapitlet gå en del ut over det anbefalte omfanget i veiledningen for 10-vektalls spesialoppgaver.

### 1.4.1 Folkerettens rettskilder

Temaet for oppgaven er folkerettslig. Folkeretten har sin egen rettskildelære på lik linje med nasjonal rett. Med rettskilder siktes det til de kilder eller faktorer som fagjurister vil (måtte) akseptere som relevante ved fortolkningen av en rettsregel.<sup>15</sup> Folkerettens rettskilder er fastsatt i statuttene til Den internasjonale domstol<sup>16</sup> (ICJ) art. 38 (1). Disse består i internasjonale konvensjoner, internasjonal sedvanerett, alminnelige rettsgrunnsetninger og rettslig teori. Art. 38 er imidlertid formelt bare bindende rettsanvendelsen til ICJ. Bestemmelsen blir imidlertid ansett å gi et alminnelig uttrykk for rettskildene i folkeretten.<sup>17</sup> Art. 38 er verken hierarkisk oppbygget eller uttømmende. Andre relevante kilder er vedtak truffet av internasjonale organisasjoner og reelle hensyn.<sup>18</sup>

### 1.4.2 Problemet

En generell problemstilling i folkeretten som i andre rettssystemer er hva som er gjeldende rett; - det normativt eksisterende, dvs. et autonomt eller objektivt eksisterende meningsinnhold i en regel eller et regelverk, - eller det faktisk fungerende, dvs. den fremherskende praktiseringen av en rettsregel eller et regelverk slik rettsanvendelsen faktisk fungerer i samfunnet? Dette er spesielt aktuelt for temaet IFA, siden det ikke er uttrykkelig nevnt i flyktningekonvensjonen, men utviklet gjennom statspraksis.

Den klare hovedregelen er at folkeretten er autonom. Dvs. at gjeldende rett må identifiseres med normativt gjeldende folkerett. Dette er fordi tolkningspraksis, selv om

---

<sup>15</sup> Terje Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, Cicero Publisher, Bergen 2000 (heretter "Einarsen") s. 55.

<sup>16</sup> Statute of the International Court of Justice. Ikrafttreden 24.10. 1945.

<sup>17</sup> Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, Tano Aschehoug 1998 (heretter "Ruud/Ulfstein") s. 45.

<sup>18</sup> Ibid s. 46.

den skulle være unison, for det første kun er én faktor ved fortolkningen av en folkerettslig norm. For det andre er det grunn til å vise tilbakeholdenhet med å akseptere en tilstramming i statspraksis som utslagsgivende for hva som er gjeldende rett. Dette gjelder spesielt et rettsområde som flyktingeretten, hvor hovedpoenget er å verne individet mot forfølgelse.<sup>19</sup> Det er imidlertid vanskelig å etablere en normativt eksisterende rettsregel for IFA når konseptet ikke har tyngre rettskildemessig forankring. Den alternative, deskriptivt eksisterende retten – faktisk fungerende statspraksis – er i tillegg sprikende og lar seg vanskelig forene med wienkonvensjonens<sup>20</sup> regler for hva som er gjeldende traktatrett. Det er dermed en utfordring å identifisere gjeldende rett for IFA.

#### 1.4.3 Temaets rettskilder

Den grunnleggende rettskilden i denne oppgaven er flyktingekonvensjonens flyktingedefinisjon i art. 1 (A)(2) siden IFA-testen er en integrert del av prosessen hvor man avgjør om en person er å anse som en flyktning. Konvensjonen er juridisk bindende for partene. De plikter dermed å rette seg etter den rettskildelæren som gjelder for folkeretten. Den generelle folkerettslige rammen for rettskildebruken eller metoden ved tolkning av traktater er særlig utviklet i rettspraksis ved ICJ og andre tribunaler. Tolkningsprinsippene er også kodifisert i wienkonvensjonen om traktatretten, særlig i art. 31-33.

Selv om flyktingekonvensjonens flyktingedefinisjon er den opphavsmessige forankringen for konseptet IFA, reguleres imidlertid praksis vel så mye av andre bestemmelser og rettskilder. Dette vil jeg komme nærmere inn på i kapitlene 1.4.10 og 3.

#### 1.4.4 Ordlyden

Wienkonvensjonen forutsetter at en naturlig tolkning av ordlyden forstått i sin rette sammenheng alltid vil være utgangspunktet for konvensjonstolkningen og potensielt avgjørende for utfallet, jf. art. 31 punkt 1. IFA er ikke nevnt uttrykkelig i flyktingekonvensjonens flyktingedefinisjon. Konseptet er utviklet ut i fra en

---

<sup>19</sup> Einarsen s. 59.

fortolkning av begrepene ”velgrunnet frykt for forfølgelse” og/eller ”beskyttelse”. Dette er i seg selv vage og flertydige begreper. Konvensjonsordlyden gir dermed ikke noen klar pekepinn på regler for innholdet i IFA-analysen. Svaret må derfor primært søkes i andre rettskilder og tolkningsfaktorer.

#### 1.4.5 Formålet

En traktat skal tolkes i lojalitet med sitt formål jf. wienkonvensjonens art. 26 og 31 (1). Formålet med flyktningekonvensjonen var, foruten å revidere og konsolidere flyktningers stilling etter tidligere flyktningeinstrumenter og utvide anvedelsesområdet og beskyttelsen for flyktninger, å styrke det menneskerettslige aspektet i flyktningesaken. I fortalen understrekes innledningsvis bekreftelsen i FN-pakten og Verdenserklæringen om menneskerettigheter av 1948<sup>21</sup> (VM) av ”the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination”.<sup>22</sup> Selv om dette ikke gir noe svar på regelen for bruk av IFA, er det et viktig argument for dem som tar til orde for en menneskerettslig tilnærming ved IFA-analysen. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.3.3.

#### 1.4.6 Forarbeidene

Traktatkonsipistenes forutsetninger og intensjoner som uttrykt i en traktats forarbeider har relevans jf. wienkonvensjonens art. 32. IFA var imidlertid ikke noe uttalt tema i flyktningekonvensjonens forarbeider.<sup>23</sup> Det ble imidlertid under utarbeidelsen av traktatteksten fra enkelte hold fremhevet at tilstrekkelig intern beskyttelse ville utelukke internasjonal beskyttelse.<sup>24</sup> Dette kan også sies å gå fram av at flyktningestatus forbeholdes den som ikke kan eller av en legitim grunn ikke vil ”... påberope seg dette [hjem]landets beskyttelse...”<sup>25</sup> Etter min mening er dette et viktig argument for dem som mener at man bør overkomme uenigheten over den begrepsmessige forankringen

---

<sup>20</sup> Vienna Convention on the Law of the Treaties. Ikrafttreden 23.05. 1969.

<sup>21</sup> Universal Declaration of Human Rights, vedtatt 10.12. 1948.

<sup>22</sup> Einarsen s. 66.

<sup>23</sup> Ibid s. 421.

<sup>24</sup> James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths Canada Ltd. 1991 (heretter ”Hathaway, *Refugee Status*”) s. 134.

<sup>25</sup> Flyktningekonvensjonen art. 1 A (2).

av IFA-konseptet ved å fokusere på den internasjonale beskyttelsens *subsidiaritet* som tilstrekkelig folkerettslig, juridisk tilknytning.<sup>26</sup>

#### 1.4.7 Etterfølgende statlig praksis

Traktatpartenes etterfølgende praktisering av flyktningebegrepet er potensielt en viktig, subsidiær faktor ved tolkningen av traktaten. Traktaten vil selvfølgelig ikke endre innhold i takt med praktiseringen, men praksis kan vise hva traktatpartene har vært eller er enige om med hensyn til forståelsen av innholdet i traktatens materielle bestemmelser, jf. prinsippet i wienkonvensjonen art. 31 (3) (b). Dette kan danne grunnlag for en korrigerende tolkning av konvensjonsordlyden. Det kreves imidlertid en påviselig, klart fremherskende praksis uten at det motsatt foreligger spesielle indikasjoner på regionale avvik.<sup>27</sup> Også en rimelig konsistent nasjonal praksis blant et betydelig antall medlemsstater kan tas i betraktning, men da innenfor rammene av wienkonvensjonen art. 32 som en nærmere utdypende eller presiserende tolkning av det som allerede synes å fremgå av en naturlig tolkning av ordlyd, formål og kontekst.<sup>28</sup>

I forhold til disse vilkårene er det etter min mening to problemer med statenes praktisering av IFA. For det første er statspraksisen sprikende. Bare under enkelte deler av IFA-analysen kan det snakkes om en bred, felles statlig forståelse og praksis. På mange områder vil den potensielle vekten av noen staters praksis veies opp av andres. Den rettskildemessige vekten av medlemsstatenes totale praksis som sådan vil bli relativt beskjeden når målet er å identifisere den gjeldende folkeretten på området.

For det andre er det problematisk at IFA som konsept er utviklet uten noe særlig sterkt fundament i konvensjonen. Det er bygget på en avledning av flyktningedefinisjonens begreper ”velgrunnet frykt for forfølgelse” og/eller ”beskyttelse [internt i hjemlandet]”, eller kun av det man kan se som en logisk slutning av hele temaet internasjonal beskyttelses subsidiære karakter overfor intern, nasjonal beskyttelse. Denne avledningen er etter min mening for fjern til at den kan kalles en korrigerende,

---

<sup>26</sup> Se kapittel 2.1.

<sup>27</sup> Einarsen s. 70.

<sup>28</sup> Ibid.

presiserende eller utdypende tolkning av konvensjonens ordlyd, formål eller kontekst. Det kan dermed synes som om man er utenfor etterfølgende statspraksis sitt spillerom som rettskildefaktor *i forhold til flyktningekonvensjonen* når det gjelder IFA.

Her er det viktig å presisere at det ikke er snakk om å klarlegge innholdet i en rettsregel. IFA er en praksis som bygger på en faktisk situasjon. Ikke på noen måte står man overfor en regel som eventuelt kan sies å være en del av konvensjonen eller flyktningeretten. Det er grovt sagt ren intern, nasjonal praksis som har utbredt seg av politiske bekvemmelighetsgrunner. Også av denne grunnen er det neppe riktig å snakke om statspraksis som noen rettskildefaktor i forhold til IFA.

Statspraksis vil derfor etter min mening først og fremst å tjene som illustrasjon på hvordan konseptet IFA anvendes. Sagt m.a.o. er praksisen faktum, ikke juss. Det vil imidlertid ikke si at den ikke har noe forhold til folkeretten. Som alle handlinger og foretelser i intern rett og folkerett avhenger dens rettmessighet av forholdet til tvingende rettsregler. Statspraksisen må derfor holdes opp mot andre rettskilder og rettskildefaktorer for å se hva slags materielt innhold analysen må ha for å være i henhold til gjeldende folkerett. Heri ligger utfordringen i oppgaven.

Statspraksis kan utvikle seg til folkerettslig sedvanerett. For dette kreves det hovedsakelig en omfattende, enhetlig praksis over en viss tid, samtidig med at dette oppfattes som gjeldende rett (*opinio juris*).<sup>29</sup> Pga spriken og uenigheten i både statspraksis og teori er det uaktuelt at IFA kan ha status som sedvanerett. Det kan også stilles spørsmål ved om det i det hele tatt er mulig for konseptet å bli sedvanerett, siden det kun er snakk om en faktisk situasjon – at intern beskyttelse utelukker internasjonal beskyttelse – og ikke en regel. Grensedragningen her er imidlertid uklar og jeg vil ikke gå nærmere inn på spørsmålet.

#### 1.4.8 Praksis og rettsoppfatninger ved internasjonale organer

Praksis og rettsoppfatninger ved internasjonale organer kan i følge wienkonvensjonens art. 32 være ”supplementary means of interpretation” til bekreftende og presiserende

---

<sup>29</sup> Ruud/Ulfstein s. 50-51.

tolkning av flyktningebegrepet i 1951-konvensjonen. Problemet på flyktningerettens område er for det første at det ikke er etablert noen spesifikke internasjonale asylrettstribunaler. For det andre finnes det ingen judisielle avgjørelser om flyktningebegrepet fra ICJ.<sup>30</sup> Det nærmeste man kommer er uttalelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen<sup>31</sup> (EMD) under Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen<sup>32</sup> (EMK) og Torturkomiteén under FNs Torturkonvensjon<sup>33</sup> (CAT). Disse gjelder ikke flyktningebegrepet direkte, men behandler rettsspørsmål som i praksis ofte er likeartede. Uttalelsene har mer eller mindre direkte betydning for fortolkningen av flyktningekonvensjonen, fordi de skaper forpliktelser som medlemslandene må overholde i all sin praksis som har en folkerettslig side. I forhold til EMK har medlemslandene en ufravikelig forpliktelse, mens avgjørelser ved bl.a. Torturkomiteen er av mer rådgivende art.

UNHCR har en sentral posisjon i det internasjonale flyktningearbeidet. Organisasjonen har et særskilt tilsynsansvar for medlemsstatenes traktatrettslige forpliktelser og traktatpartene plikter å samarbeide med denne, jf. flyktningekonvensjonen av 1951 art. 35 og 1967-protokollen art. 2. UNHCRs uttalte rettsoppfatninger er derfor viktige. Herunder står Høykommissærens håndbok for prosedyrer og kriterier av 1979<sup>34</sup> (Håndboken) i en særstilling. Som supplement til Håndboken gir UNHCR løpende ut retningslinjer for praksis på forskjellige flyktningerettslige områder. De siste retningslinjene for bruken av IFA er fra juli 2003.<sup>35</sup> Pga. UNHCRs spesielle autoritet på området og ikke minst den generelle rettskildenøden i forhold til uttrykkelige regler og retningslinjer for IFA-praksisen, vil UNHCRs retningslinjer og uttalelser i praksis være

---

<sup>30</sup> Einarsen s. 71

<sup>31</sup> The European Court of Human Rights. Opprettet i 1959.

<sup>32</sup> [European] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Ikrafttreden 04.10. 1950.

<sup>33</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UN). Ikrafttreden 10.12. 1984.

<sup>34</sup> Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1, Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979.

<sup>35</sup> Jf. supra fotnote 7.

et tungtveiende moment for å fastslå hva som er, eller i realiteten *bør være*, i henhold til folkeretten og ikke.

Av andre relevante faktorer kan nevnes Eksekutivkomitéen for Høykommissæren, FN-resolusjoner fra Generalforsamlingen eller Sikkerhetsrådet og regionale rettsoppfatninger, Europarådet og EU. EU kom i 1996 med retningslinjer for harmonisert tolkning av flyktningebegrepet<sup>36</sup> og nå nylig trådte Statusdirektivet for asylsaker i kraft.<sup>37</sup> Dette kan få ringvirkninger, særlig i forhold til land som har nært visum- og grensesamarbeid med EU, og føre til en mer enhetlig global praksis på IFA. Per i dag er det imidlertid ikke mulig å forskuttere en slik fremtidig rettskildevirkning ved tolkning av flyktningebegrepet de lege lata.<sup>38</sup>

#### 1.4.9 Rettslig teori

Rettsoppfatninger av anerkjente teoretikere vil også gjelde som ”supplementary means of interpretation” jf. wienkonvensjonen art. 32 og ICJ-statuttene art. 38 (1) (d). Selv om disse sjelden eller aldri kan gi grunnlag for korrigerende tolkning av traktatens ordlyd, vil den mest anerkjente litteraturen internasjonalt eller i det enkelte land ofte kunne påvirke fungerende praksis. Spesielt gjelder dette temaet IFA, både på grunn av den påpekte rettskildenøden og fordi flere teoretikere gjennom den forutgående San Remo-konferansen<sup>39</sup> nylig spilte en viktig rolle i utarbeidelsen av UNHCRs retningslinjer for IFA av 2003. James C. Hathaway er et eksempel på dette. Han var medforfatter i betenkningen som la grunnlaget for San Remo-konferansen og står bak de uavhengige

---

<sup>36</sup> Joint Position defined by the Council of the European Union on the basis of article K.3 of the European Union Treaty on the Harmonized Application of the Definition of the Term ”Refugee” in Article 1 of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees, 4 March 1996.

<sup>37</sup> Council Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. Ikrafttreden 30.09. 2004.

<sup>38</sup> Einarsen s. 73.

<sup>39</sup> Global consultations on international protection. San Remo Expert Roundtable 6-8 September 2001 Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative (heretter ”San Remo-konferansen”).

Michigan Guidelines om IFA.<sup>40</sup> Disse har fått noe internasjonal tilslutning og senere blitt tatt i bruk som gjeldende rett i New Zealand.

#### 1.4.10 Annen folkerett

Annen folkerett er etter min mening relevant i forhold til IFA-konseptet på to måter. Hvis man ser IFA isolert som et resultat av en *tolkning* av flyktningsdefinisjonen kan det tas i betraktning jf. wienkonvensjonen art. 31 (3) (c). Statene må for det andre uansett forholde seg til tvingende folkerettslige regler ved *praktiseringen* av IFA.

Prinsippet om non-refoulement er det mest sentrale. Dette har status som folkerettslig sedvane. I tillegg følger forbudet mot refoulement av flere menneskerettighetskonvensjoner.<sup>41</sup> Menneskerettighetene har ellers stor betydning for fortolkningen av flyktningsdefinisjonen, f.eks. ved klarleggingen av innholdet i de forskjellige grunnlagene for forfølgelse. For IFA vil de også være rammeverket for hvilke krav man må stille til forholdene i et område som det er aktuelt å sende en asylsøker tilbake til.<sup>42</sup>

I tillegg har man bestemmelser i bl.a. VM.<sup>43</sup> Denne er i utgangspunktet et politisk dokument og ikke formelt juridisk bindende.<sup>44</sup> Mye av innholdet er imidlertid gjeldende folkerett gjennom senere menneskerettighetskonvensjoner. Artikkel 14 om retten til å søke og nyte asyl inngår imidlertid som en del av den normative begrunnelsen for arbeidet med 1951-konvensjonen. Respekten for dette prinsippet vil kunne være med i en internasjonal sedvanerettsdannelse,<sup>45</sup> som igjen vil være svært bestemmende for IFA-praksisen.

---

<sup>40</sup> The Michigan Guidelines om International Refugee Law Internal Protection Alternative (1999) 21 (1) Michigan Journal of International Law 131 (heretter "Michigan Guidelines").

<sup>41</sup> Se kapittel 3.3.

<sup>42</sup> Se kapittel 5.3.3.

<sup>43</sup> Første gangen?

<sup>44</sup> Ruud/Ulfstein s. 181.

<sup>45</sup> Einarsen s. 111.



I praksis vil etter min mening ”annen folkerett” være viktigere enn selve flyktningekonvensjonen når det gjelder å fastlegge IFA-praksisens folkerettslige stilling.

#### 1.4.11 Reelle hensyn

Reelle hensyn er vurderinger av om innholdet i en rettsregel eller løsningen av et enkeltspørsmål er rimelig og rettferdig, om den fremmer aksepterte verdier osv. Selv om det ikke fremgår av statuttene art. 38, har ICJ ved flere anledninger bygd på rimelighetsprinsipper (”equitable principles”).<sup>46</sup> Det kan derfor være aktuelt å se praktiseringen av IFA som en tolkning av regelen i flyktningekonvensjonens art. 1 A (2) i forhold til mer humanitære og moralske prinsipper. Dette gjelder ikke minst siden det er forholdsvis få rettskilder som setter direkte, uttrykkelig skranker for praksisen. Faren er imidlertid at man lett beveger seg utenfor det som strengt tatt har med gjeldende folkerett å gjøre.

### 1.5 Avgrensning

Begreper som ”well-founded fear”, ”persecution” og ”protection” er svært sentrale begreper i flyktningedefinisjonen. En forståelse for disse i sin helhet er viktig for forståelsen av IFAs plassering og betydning, men vil føre for langt å gå inn på. Jeg vil heller ikke gå inn på statsløses rettsstilling. Det samme gjelder gjeldende rett etter lokale flyktningekonvensjoner i Afrika og Latin-Amerika. IFA-praksisen har viktige og interessante sider mot både situasjonen i forhold til internt fordrevne (”Internally Displaced Persons” (IDPs)) og flyktningekonvensjonens regler om opphør av flyktningestatus. Dette tillater begrensningene på omfanget dessverre ikke å komme inn på.

### 1.6 Oppbygning av oppgaven

Jeg vil først gjøre rede for de to mest omstridte temaene på området; den begrepsmessige forankringen av IFA-konseptet og den såkalte rimelighetsvurderingen. Deretter vil jeg gå gjennom de folkerettslige grensene for praktiseringen av IFA. Så vil jeg ta for meg det materielle innholdet av vurderingen; relevansanalysen og rimelighetsvurderingen, før jeg til slutt går gjennom de prosessuelle sidene ved temaet.

---

<sup>46</sup> Ruud/Ulfstein s. 57.

## 2 Forskjellige tilnærminger til IFA-analysen

To hovedproblemstillinger går igjen i den teoretiske debatten og i forskjellen mellom forskjellige staters praksis. Den ene er den folkerettlig begrepsmessige forankringen for IFA-konseptet. Den andre er metoden for vurderingen av hvorvidt det er rimelig å sende den aktuelle asylsøkeren tilbake til et konkret område i hjemlandet.

### 2.1 Begrepsmessig forankring

Det er på det rene at IFA-praksisen har en svak, om ikke fraværende, uttrykkelig rettskildemessig forankring i flyktningekonvensjonen. Samtidig er det enighet om at IFA-analysen verken er et løsrevet prinsipp i flyktningeretten eller en selvstendig test under flyktningestatusvurderingen. Dermed oppstår spørsmålet om hvilken eller hvilke konkrete deler av flyktningedefinisjonen IFA skal knyttes til. Uenigheten er stor og truer med å få utviklingen på området til å stagnere.<sup>47</sup>

Flyktningedefinisjonen består av to hoveddeler; spørsmålet om *velgrunnet frykt* for forfølgelse og om man derfor ikke kan eller vil søke sitt lands *beskyttelse*. Uenigheten består i hvilket av disse to begrepene IFA-testen skal forankres i. Nasjonal praksis har ofte forankret IFA-konseptet i beskyttelsesbegrepet. Kjernen er at IFA oppfattes som en direkte konsekvens av den internasjonale beskyttelses karakter av surrogat for nasjonal beskyttelse. Først vurderes tilsynelatende situasjonen i hjemområdet med tanke på om man har velgrunnet frykt for forfølgelse og fravær av beskyttelse mot denne. Hvis dette er tilfellet, ser man på om det kan oppnås beskyttelse mot forfølgelsen i et annet område av hjemlandet. Er beskyttelse tilgjengelig, er det ikke behov for internasjonal beskyttelse. Beskyttelse ses m.a.o. ikke bare isolert i forhold til det konkrete området hvor vedkommende mener å ha en velgrunnet frykt for forfølgelse, men i forhold til landet sett under ett.<sup>48</sup> Velgrunnet frykt for forfølgelse vil etter denne metoden forholde seg mer isolert til den konkrete faren for dette i hjemområdet og muligheten for å bli

---

<sup>47</sup> Hugo Storey, "From Nowhere to Somewhere": An Evaluation of the UNHCR 2nd Track Global Consultations on International Protection: San Remo 6-8 September 2001 Experts Roundtable on the IPA/IRA/IFA Alternative, International Association of Refugee Law Judges Conference 2002 (heretter "Storey, San Remo") s. 14.

<sup>48</sup> Marx s. 182.

utsatt for denne i det alternative området. Resonnementene varierer imidlertid en del fra land til land, derav spriken i statspraksis.

UNHCR har på sin side tradisjonelt forankret IFA-konseptet i begrepet ”velgrunnet frykt for forfølgelse”. Denne forståelsen er knyttet til Håndboken paragraf 91, som uttrykker at ”[t]he fear of being persecuted need not always extend to the whole territory of the refugee’s country of nationality. ... a person will not be excluded from refugee status merely because he could have sought refuge in another part of the same country, if under all the circumstances it would not have been reasonable to expect him to do so[*min uthevnning*]”. Etter UNHCRs tankegang er statusvurderingen en helhetlig (”holistic”)<sup>49</sup> vurdering. Spørsmålet, inkludert muligheten for IFA, er om frykten for forfølgelse er velgrunnet.<sup>50</sup> IFA er etter det jeg kan forstå også her et tema om tilgangen på beskyttelse mot forfølgelsen. UNHCR ser imidlertid ikke velgrunnet frykt og beskyttelse som to atskilte momenter under statusvurderingen, men beskyttelse som et underspørsmål i vurderingen av om frykten er velgrunnet.

Et argument som har vært brukt mot ”velgrunnet frykt”-forankringen, er at den innbyr til visse feilslutninger som vil kunne undergrave asylinstituttet. Asylsøkeren har som hovedregel bevisbyrden for at han eller hun har en velgrunnet frykt for forfølgelse. En feilslutning er da at asylsøkeren må godtgjøre at han eller hun har velgrunnet frykt for forfølgelse i *hele* landet for ikke å anses å ha et IFA.<sup>51</sup> Dette er å pålegge asylsøkeren for tung en bevisbyrde. UNHCR har imidlertid selv kritisert en slik metodisk tolkning.<sup>52</sup> For det andre hevdes det at denne metoden inviterer til å gå rett på vurderingen av om det vil være noen legitim grunn til å frykte forfølgelse i et IFA-område *uten først* å ta stilling til den velgrunnede frykten for forfølgelse i området det ble flyktet fra. Dette har vært tilfellet i enkelte australske saker.<sup>53</sup> Både UNHCR og kritikerne av ”velgrunnet frykt”-tilnærmingen er imidlertid enige om at det er viktig å identifisere grunnlaget for

---

<sup>49</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 7.

<sup>50</sup> UNHCR, ”Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum – The So-Called ”Internal Flight Alternative” or ”Relocation Principle”, 1999 ( heretter ”UNHCR-retningslinjene 1999).

<sup>51</sup> Hathaway/Foster s.11.

<sup>52</sup> UN Doc. E/1991/85, 30 May 1991.

<sup>53</sup> Hathaway/Foster s. 12

frykten for forfølgelse først.<sup>54</sup> Som begrepet IFA tilsier, ligger det i ”fluktalternativ” at rettsanvenderen først forstår hvilke forhold som det trygge området skal være et alternativ til.

Hvis man ser på flyktningsdefinisjonens oppbygning, er UNHCRs tradisjonelle tilnærming etter min mening den logisk mest riktige i forhold til IFA. Det grunnleggende vilkåret i definisjonen er fryktens legitime begrunnelse. Den må være forårsaket av en eller flere av forfølgelsesgrunnlagene i definisjonen i tillegg til at man ikke *får* eller, nettopp på grunn av at frykten er velgrunnet, ikke *vil* ha beskyttelse fra hjemlandets side. IFA er m.a.o. en situasjon der frykten er velgrunnet i ett område, men ikke i et annet. Hvis formålet er å knytte konseptet mest mulig opp mot konvensjonsteksten må dette være en riktig tankegang.

Logikk bygd opp på en annen måte viser imidlertid følgende: Når en person har en velgrunnet frykt for forfølgelse i et område (A), innebærer dette at myndighetene ikke vil eller kan gi personen beskyttelse her. Myndighetene kan imidlertid være i stand til å beskytte vedkommende i et annet område (B). Den velgrunnete frykten for forfølgelse i område A fjernes imidlertid ikke ved dette, på lik linje med at den heller ikke vil falle bort ved internasjonal beskyttelse. Vedkommende vil altså fortsatt ha en velgrunnet frykt forfølgelse i område A i hjemlandet, men har tilgang til intern, nasjonal beskyttelse mot dette. Å hevde noe annet er å konstruere en juridisk fiksjon som er fundamentalt på kant med sunn fornuft, ifølge kritikerne.<sup>55</sup>

Resonnementene viser at man forstår flyktningsdefinisjonen forskjellig. En teoretisk diskusjon om et så grunnleggende spørsmål er viktig nok i seg selv, men i forhold til temaet IFA kan jeg ikke se at det er avgjørende. Personlig mener jeg på den ene siden at IFA-konseptet *overordnet sett* i forhold til *ordlyden* i flyktningsdefinisjonen best ses som en del av begrepet velgrunnet frykt for forfølgelse. På den andre siden er det *analytisk sett* ryddigst å isolere IFA-vurderingen under *temaet* beskyttelse. Det er

---

<sup>54</sup> Ninette Kelley, Internal Flight/Relocation/Protection Alternative: Is it Reasonable?, International Journal of Refugee Law Vol. 14 No. 1, Oxford University Press 2002 (heretter ”Kelley”) s. 9.

<sup>55</sup> Hathaway/Foster s. 9

imidlertid viktig å huske på at definisjonen består av flere momenter – velgrunnet frykt, forfølgelse og beskyttelse – som griper inn i og er uløselig knyttet til hverandre. Hvordan man konstruerer at disse momentene griper inn i hverandre er ikke avgjørende for resultatet, fordi det avgjøres av de konkrete faktiske omstendighetene i hver enkelt sak.<sup>56</sup> Det underliggende fundament er uansett *prinsippet om den internasjonale beskyttelses subsidiaritet i forhold til den interne*.<sup>57</sup> Dette må være tilstrekkelig konvensjonsmessig forankring av IFA-konseptet.

UNHCR kunne etter min mening med fordel være mer dynamiske i forhold til utviklingen i stedet for kun å yte motstand mot nasjonal praksis. Særlig i forhold til IFA-konseptet kunne organisasjonen raskere ha kommet på banen og styrt utviklingen i en mer enhetlig retning, fortrinnsvis med en metode som ikke er i utakt med etablert praksis. Det vesentligste må etter mitt syn være å komme til enighet om det materielle innholdet i IFA-analysen. En felles metode blant konvensjonslandene er selvfølgelig ønskelig, men ikke tvingende nødvendig. UNHCR har her et spesielt ansvar pga sin konvensjonsbestemte autoritet og sin spesielle kompetanse. Det er derfor uheldig at retningslinjene derfra har vært skiftende i forhold til metodespørsmålet. Uttalelser om IFA fra 1995<sup>58</sup> fokuserte på beskyttelse, mens man i de mer detaljerte retningslinjene fra 1999<sup>59</sup> sto hardt på forankringen i velgrunnet frykt for forfølgelse. I 2003 inntar man tydeligvis en noe mer forsonende stilling. Nå vektlegges det at de forskjellige tilnærmingene til temaet ikke nødvendigvis er motstridende.<sup>60</sup> UNHCR holder riktignok på et helhetlig syn på statusvurderingen og IFA, og at poenget er om det finnes et område hvor vedkommende ikke vil ha en velgrunnet frykt for forfølgelse.

På det materielle planet mener jeg UNHCRs fremgangsmåte er strukturert og god. Gode grunner taler for å bruke denne. Mer om dette i kapittel 5.1.

---

<sup>56</sup> UNHCR, Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, april 2001 (heretter ”UNHCR, Interpreting Article 1”), paragraf 37, jf. Marx s. 184.

<sup>57</sup> Marx s. 184.

<sup>58</sup> UNHCR ”Information Note on Article 1 of the 1951 Convention” (1995).

<sup>59</sup> UNHCR-retningslinjene 1999.

<sup>60</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 3.

## 2.2 Rimelighetsvurderingen

Den andre hovedkontroversen i forhold til IFA er den såkalte rimelighetsvurderingen. Blant statene har det etablert seg en praksis der man, utover å stille diverse objektive krav til et områdes relevans som IFA, foretar en vurdering av hvorvidt det i tillegg er rimelig å henvise asylsøkeren dit. Denne vurderingen vil ha et individuelt og skjønnsmessig innhold. Dette medfører uunngåelig sprik mellom ulike nasjoners praksis. Slike forskjeller er uheldige av flere grunner. Det virker hemmende for utarbeidelsen en felles metode og et enhetlig materielt innhold for IFA. Det blir vanskeligere å identifisere hva som er ”gjeldende rett” på området. Når et praktisk svært viktig konsept oppfattes og anvendes så forskjellig virker det også splittende på rettsområdet i sin helhet. Det er følgelig stor uenighet om temaet i teorien.

Kjernen i problemet finnes i flyktningsdefinisjonens begreper. Grovt fortalt kan det sies at en person enten nyter sitt hjemlands beskyttelse eller har en velgrunnet frykt for forfølgelse der. Beskyttelse betyr altså *intern* beskyttelse, jf. uttrykket ”*dette landets* beskyttelse” (min utheving) i art. 1 A (2). Kriteriet om at man ikke har evne eller vilje til å få beskyttelse av hjemstaten inkorporerer m.a.o. forståelsen av forfølgelse.<sup>61</sup> Konvensjonens begreper ”beskyttelse” og ”forfølgelse” definerer hverandre og grenser mot hverandre. Søker personen som har en velgrunnet frykt for forfølgelse om flyktningsstatus i et annet land, har dette plikt til å yte internasjonal beskyttelse, forutsatt at det er part i flyktningekonvensjonen. I flyktningeretten finnes det klare utgangspunkter for hva som ligger i ”*internasjonal* beskyttelse”, jf. konvensjonens art. 2-33. Det eksisterer også en rimelig omforent oppfatning av hva som ligger i ”forfølgelse”, hvor brudd på grunnleggende menneskerettigheter er en klar indikator. Det er imidlertid traktatsmessig uklart og liten enighet i teori og praksis om hva som ligger i ”*intern* beskyttelse”. I forhold til IFA er dette problematisk fordi konseptet går ut på at tilgangen på intern beskyttelse i et alternativt område overflødiggjør den subsidiære internasjonale beskyttelsen. Praksisen avhenger dermed av en oppfatning av hva denne interne beskyttelsen må innebære. Her kommer rimelighetsvurderingen inn. Man er nemlig enige om at beskyttelse må innebære noe mer en bare fraværet av velgrunnet frykt for forfølgelse, i motsetning til den forenklede skisseringen ovenfor.

---

<sup>61</sup> Marx s. 202.

Dette følger dels av bindende folkerett, først og fremst forbudet mot refoulement, dels av mer humanitære betraktninger. Man definerer dette som at beskyttelsen må være ”effektiv”.<sup>62</sup> Det vil bl.a. si at et område som i og for seg er ”trygt”, f.eks. en ørken, likevel er uaktuelt som IFA hvis det er ubeboelig. Bortsett fra at grunnleggende sosiale og politiske rettigheter i tillegg må respekteres er det stor uenighet. Dette gjelder spesielt spørsmål av sosio-økonomisk art. ”Det må stilles krav til et visst sosialt og økonomisk eksistensgrunnlag”. Dette er betegnende nok for den uklare situasjonen det nærmeste en av de mest anerkjent teoretikerne, Goodwin-Gill, vil komme inn på temaet i sin lærebok.<sup>63</sup>

Forklaringen på uenigheten er etter min mening nettopp at ”effektiv beskyttelse” vil inneholde både en folkerettslig bindende kjerne i form av forbudet mot refoulement og mer humanitære betraktninger som i bunn og grunn er av mer politiske og moralske forpliktende art. Hvor denne grensen går er uklart. Statene vil tradisjonelt nødig ta inn over seg flere folkerettslige forpliktelser enn nødvendig på et sterkt politisert område som asyl og immigrasjon. Dette gjelder hvert fall så lenge det ikke skjer i form av traktater som binder andre stater også. På den andre siden er det vitterlig snakk om mennesker som i utgangspunktet kvalifiserer til flyktningestatus. At man bruker det snevre IFA-unntaket gjør kanskje at statenes ”samvittighet” forhindrer dem i å anvende forbudet mot refoulement på en snever måte, som f.eks. ved åpenbart grunnløse asylsøknader. Selv om det klart ikke (ennå) er aktuelt med noe sedvanerettslig utvidet prinsipp om non-refoulement i IFA-saker, er det i praksis en utvidelse av tilbakesendelsesskranken det jobbes for fra UNHCRs og liberale teoretikers side. Det er rimelighetsvurderingen som altså er skueplassen for denne striden.

Det er også stor uenighet om den metodiske tilnærmingen til problemstillingen. Noen anvender en fleksibel vurdering med en ikke uttømmende liste av momenter som kan trekkes inn. Andre forfekter en målestokk bygd på prinsippene i

---

<sup>62</sup> Andre begreper som brukes er ”adekvat”, ”reell” og ”meningsfull (meaningful)” beskyttelse. ”Effektiv beskyttelse” er imidlertid i ferd med å etablere seg som det rådende begrepet.

<sup>63</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press 1996, Paperback reprinted with corrections 1998 (heretter ”Goodwin-Gill”) s. 74-75.

flyktningekonvensjonen art. 2-33 som setter standard for innholdet i den internasjonale beskyttelsen. Et tredje syn er at vurderingen bør tuftes på det rammeverket av sivile, politiske, sosiale og økonomiske menneskerettigheter som finnes i FN-konvensjonene av 1966. Jeg vil komme nærmere inn på de forskjellige tilnærmingene og det materielle innholdet i kapittelet om rimelighetsvurderingen nedenfor.



### 3 Grensene for anvendelsen av IFA

Folkeretten krever ikke at truede mennesker skal uttømme alle muligheter i sitt eget land før han eller hun søker asyl. Asyl betraktes etter folkeretten m.a.o. ikke som en siste utvei. IFA må derfor ikke anvendes på en måte som undergraver viktige menneskerettslige prinsipper som ligger til grunn for det internasjonale beskyttelsessystemet. Disse prinsippene er retten til å forlate sitt eget land, retten til å søke asyl og retten til beskyttelse mot refoulement. Prinsippene utgjør de folkerettslige grensene for IFA-praksisen.

#### 3.1 Retten til å forlate sitt land

Retten til å forlate sitt land er en grunnleggende menneskerettighet og en forutsetning for muligheten til å oppnå internasjonal beskyttelse. Rettighetene er nedfelt i VM art. 13 (2), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter<sup>64</sup> (FN SP) art. 12 (2) og EMK fjerde tilleggsprotokoll<sup>65</sup> art. 2 (2). Kjernen i regelen er at statene må la sine egne borgere ha fri adgang til å forlate hjemlandet.<sup>66</sup> Den flyktningerettslige siden av regelen retter seg imidlertid mot andre stater enn hjemlandet. Disse må ikke undergrave retten til å søke internasjonal beskyttelse ved å gjøre det praktisk umulig å reise ut av landet. IFA-praksisen forholder seg direkte først og fremst til de to andre nevnte prinsippene. Det må imidlertid følge av retten til å forlate sitt eget land at man ikke kan kreve at asylsøkeren prøvde å søke beskyttelse i et annet område av hjemlandet før vedkommende søkte internasjonal beskyttelse.<sup>67</sup>

#### 3.2 Retten til å søke asyl

Begrepet asylrett er tvetydig. Det kan for det første bety en *stats* rett vis-à-vis andre stater til å innvilge asyl til en person, og for det andre *individets* rett til asyl i en bestemt stat – den begunstigede stilling som flyktninger kan gjøre krav på.<sup>68</sup> Det er den siste forståelsen som er det aktuelle i forbindelse med IFA. Før 1951-konvensjonen ble

---

<sup>64</sup> International Covenant on Civil and Political Rights. Ikrafttreden 23.03. 1976.

<sup>65</sup> Protocol no. 4 to the Convention. Ikrafttreden 02.05. 1968.

<sup>66</sup> Njål Høstmælingen, Internasjonal menneskerettigheter, Universitetsforlaget 2003 (heretter ”Høstmælingen”) s. 159.

<sup>67</sup> Se kapittel 5.4.1.

<sup>68</sup> Einarsen s. 30.

vedtatt var retten til å søke og nyte asyl i andre land blitt proklamert i VM av 1948 (VM) artikkel 14: "Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution". Det eksisterer imidlertid neppe noen folkerettslig individuell rett for asylsøkere til å få innvilget asyl. Dette går bl.a. fram av at det opprinnelige forslaget til ordlyden i VM art. 14 skulle lyde "everyone has the right to seek and *be granted* asylum from persecution in other countries",<sup>69</sup> noe det ble protestert kraftig mot. Folkeretten er i sin natur et rettssystem mellom stater. Statenes internasjonale ansvar er først og fremst pliktdrevne fra deres egen side og ikke direkte knyttet til en tilsvarende individuell rettighet, som gjerne er tankegangen etter nasjonal rett.<sup>70</sup> Det er derfor på det rene at det ikke eksisterer noen individuell rett til asyl i folkeretten.<sup>71</sup> Det kan imidlertid godt eksistere en slik rett i nasjonal jurisdiksjon, f.eks. som i Norge jf. utlendingsloven § 17.<sup>72</sup>

Retten til å *søke* asyl er imidlertid en del av folkeretten, anerkjent gjennom statspraksis og i teorien. Selv om det ikke er direkte uttalt i noen folkerettslig bindende traktat eller lignende, følger det av prinsippet om non-refoulement. Prinsippet har utviklet seg til å omfatte et forbud mot å avvise nødsstilte mennesker ved grensen.<sup>73</sup> Som en logisk følge av forbudet mot å sende noen tilbake til et område hvor han eller hun risikerer forfølgelse eller umenneskelig behandling, sikres en rett til adgang til staten hvor man søker tilflukt.<sup>74</sup> For at prinsippet om non-refoulement videre skal ha noen mening, må det nødvendigvis gjennomføres en prosedyre for individuelt å fastslå om vedkommende i tilfelle avvisning vil kunne bli utsatt for forfølgelse eller tortur. Dermed oppstår en rett til å søke om asyl. Dette må igjen bety at man har krav på å få vurdert sin situasjon opp mot definisjonen på en flyktning eller flyktningekonvensjonen.

---

<sup>69</sup> Min uthevning.

<sup>70</sup> Goodwin-Gill s. 204

<sup>71</sup> Goodwin-Gill s. 202, Vigdis Vevstad, Refugee Protection, A European Challenge, Tano Aschehoug 1998 (heretter "Vevstad") s. 172. For Norges del også slått fast i Rt. 1991 s. 586. Einarsen s. 31-33 åpner imidlertid mer for en slik rett, i hvert fall *de facto*.

<sup>72</sup> Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 24. juni 1988 nr. 64.

<sup>73</sup> Goodwin-Gill s. 196

<sup>74</sup> Ibid s. 202.

Her er det viktig å huske at asylsøkere som blir gjenstand for en IFA-analyse er mennesker som i utgangspunktet er å anse som flyktninger, dvs. har en velgrunnet frykt for forfølgelse og utilstrekkelig beskyttelse mot denne i hjemområdet. Dette stiller krav til en mye grundigere saksbehandling enn ved såkalt ”åpenbart grunnløse” søknader. Retten til å søke asyl må for IFA-saker derfor innebære en rett til grundig saksbehandling med et spesielt individuelt fokus. Dette vil først og fremst gjelde i forhold til de prosessuelle sidene av praksisen. Retten vil lett bli illusorisk hvis asylsøkeren pålegges en urimelig bevisbyrde, ikke har mulighet til kontradiksjon eller blir gjenstand for en hurtig- eller gruppebehandling eller hvor IFA vurderes direkte, uten først å kartlegge den velgrunnede frykten for forfølgelse og tilgangen på beskyttelse i hjemområdet. Disse forutsetningene gjennomgås i kapittel 3.4. I neste kapittel om forbudet mot refoulement vil jeg komme inn på regler og praksis som også har en side mot retten til å søke asyl.

### 3.3 Beskyttelse mot refoulement

En asylsøkers rett til beskyttelse mot tvungen retur, eller refoulement, til landet han eller hun flyktet fra er fastslått i flyktningekonvensjonen art. 33 (1): “No Contracting State shall expel or return (‘refouler’) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”. Tilbakesendelse til et land der man står i fare for å bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling er *uansett årsak* uttrykkelig eller ad tolkningsvei forbudt etter bl.a. CAT art. 3, den fjerde Genevekonvensjonen<sup>75</sup> art. 45 paragraf 4, FN SP art. 7 og EMK art. 3. Det er også bred enighet om at plikt til beskyttelse mot refoulement følger av folkerettslig sedvanerett.<sup>76</sup> I det følgende vil jeg bruke begrepet ”forbud mot refoulement” eller ”prinsippet om non-refoulement” som fellesbetegnelser for alt dette.

---

<sup>75</sup> The Fourth Geneva Convention of 1949. Ikrafttreden 21.10. 1950.

<sup>76</sup> Jf. konklusjon nr. 1 ved Global consultations on international protection, Cambridge Roundtable 9–10 July 2001.

Forbudet mot refoulement er ryggraden i IFA-vurderingen. Dette er det eneste som direkte regulerer det å sende mennesker ut av en stats territorium. Både relevansvurderingen og rimelighetsvurderingen handler enten om veien *til* eller forholdene *i* det aktuelle området. Vurderingsmomentene herunder, enten de er objektive eller subjektive i forhold til den enkelte asylsøker, dreier seg rent juridisk sett i bunn og grunn om det vil utgjøre et brudd på forbudet mot refoulement å sende vedkommende dit. M.a.o.: vil tilbakesendelse i realiteten medføre at vedkommende blir forfulgt på et flyktningekonvensjonsgrunnlag, utsatt for tortur, mishandling eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling? Siden de fleste av vurderingsmomentene i IFA-analysen har et forhold til forbudet mot refoulement vil det føre for langt å komme inn på alle disse her. Oppgaven må derfor leses med prinsippet om non-refoulement som et hele tiden nærværende bakteppe. En del forhold som ikke blir behandlet andre steder kan imidlertid være på sin plass å påpeke.

En del mellomstatlig praksis som ikke går ut på å sende asylsøkere *direkte* tilbake har et problematisk forhold til forbudet mot refoulement. Blant disse er konseptene "Country of First Asylum", "Safe Third Country" og "Super Safe Third Country". I tillegg kommer konseptet "Safe Country of Origin".

Utsendelse til et tredjeland, "country of first asylum", uten realitetsbehandling av asylsøknaden blir stadig mer aktuelt i statspraksis ettersom avtaler om dette brer om seg. Etter Dublin-forordningen<sup>77</sup> art. 10 vil andre europeiske medlemsland i vid utstrekning kunne returnere søkeren til "det første asyllandet", dvs. det europeiske medlemslandet som asylsøkeren først krysset grensen til uten forhåndstillatelse. Utsendelse kan på avtalegrunnlag også være aktuelt i forhold til stater som kanskje har svakere rettssikkerhetsgarantier enn vesteuropeiske land. Traktatrettslig sett er utgangspunktet at flyktningekonvensjonen ikke regulerer slik bortvisning.<sup>78</sup> Slik praksis begrenses derfor først og fremst av forbudet mot refoulement. Det vil derfor være refoulement hvis man sender en asylsøker tilbake til et mottakerland som har en IFA-

---

<sup>77</sup> Dublin Regulation (EC 343/2003) Determining the State Responsibility for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities. Ikrafttreden 23.09. 2003.

<sup>78</sup> Einarsen s. 626.

praksis som i sin tur bryter med forbudet mot refoulement. Utsendelse til "country of first asylum" kan i tillegg utgjøre en krenkelse av retten til å søke asyl. Dette vil være tilfellet der det aktuelle landet ikke overholder prosessuelle standarder som påpekt i forrige kapittel.

Det samme må gjelde i forhold til konseptene "Safe Third Country" og "Super Safe Third Country" som reguleres i det nye Prosessdirektivet for asylsaksbehandling i EU.<sup>79</sup> Konseptet "Safe Third Country" (art. 27) går ut på at asylsøkere nektes full flyktningestatusvurdering og sendes til et antatt trygt tredjeland man kommer fra eller har hatt befatning med. Vilåret er at dette bl.a. respekterer prinsippet om non-refoulement og gir adgang til asylsøknadsprosedyre og eventuell beskyttelse. "Super Safe Third Country" (art. 35 A) innebærer at man bortviser asylsøkere direkte fra grensen uten noen form for individuell vurdering av vedkommendes sak fordi landet vedkommende ankommer fra bl.a. har vedtatt og overholder flyktningekonvensjonen og EMK. European Council on Refugees and Exiles (ECRE) har kritisert Prosessdirektivet på disse punktene.<sup>80</sup> Selv om denne kritikken isolert sett er berettiget, kan jeg likevel ikke se at en asylsøker reelt sett vil stå i større fare for å bli sendt tilbake til et risikoområde hvis reglene i EU-direktivet overholdes etter sitt innhold. Praksis som lett fører til såkalt "chain deportation" er imidlertid kritikkverdig i seg selv. Det er klart at faren for refoulement øker når en asylsøker sendes fra land til land som hvert og ett vurderer eller kan komme til å vurdere muligheten for hjemsendelse.

En annen praksis som EU nå innfører er konseptet "Safe Country of Origin".<sup>81</sup> Asylsøkere som kommer fra disse land som står på listen over antatt trygge hjemland vil enten få søknadene stemplet som åpenbart grunnløse eller kun få adgang til hurtigprosedyre. Dette er etter ECREs mening i fundamental konflikt både med retten til

---

<sup>79</sup> Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Doc. 8771/04, Asile 33, 29 April 2004 (heretter "Prosessdirektivet"). Så vidt meg bekjent enda ikke trådt i kraft.

<sup>80</sup> ECRE (2004) "Broken Promises - Forgotten Principles. An ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection, Tampere 1999 - Brussels 2004", (heretter "ECRE") s. 10.

<sup>81</sup> Prosessdirektivet art. 30.

å søke asyl og bli gjenstand for en individuell behandling.<sup>82</sup> Dette må etter min mening spesielt gjelde IFA-vurderinger. Her er behovet for en full, individuell behandling spesielt stort. Etter min mening kan heller ikke refoulement utelukkes ved en slik generalisering.

Se også kapittel 5.2.3 om begrepet ”indirekte refoulement”.

---

<sup>82</sup> ECRE s. 11.

## 4 IFA-analysen

### 4.1 Metodisk oppbygning

En gjennomgang av forskjellige staters og teoretikers konkrete metodiske oppsett av IFA-analysen vil føre for langt å gå inn på i. Dette overfladiske nivået er dessuten av begrenset interesse, siden det stort sett er de samme vurderingsmomentene som går igjen i forskjellige former. UNHCRs metode vil følges i den videre fremstillingen. Dette har flere årsaker. For det første bygger de siste IFA-retningslinjene (2003) i stor grad på konklusjonene fra den viktige San Remo-konferansen om IFA i 2001. Her deltok fremstående teoretikere, dommere og representanter fra myndigheter og organisasjoner. For det andre er det viktig at strukturen kommer fra UNHCR som det organet med størst autoritet i flyktningespørsmål, jf. samarbeidsplikten etter flyktningekonvensjonen art. 35. UNHCRs retningslinjer uttrykker også at man må heve seg over uenighetene om det konseptuelle grunnlaget for IFA, noe som er et skritt i riktig retning for at ikke en teoretisk debatt skal hindre en oppklarende utvikling på et praktisk meget viktig rettsområde.

Analysen har to hoveddeler. Under den første behandles objektive forutsetninger for at et område i det hele tatt er å anse som relevant som IFA. Den andre hoveddelen består i en mer skjønnsmessig rimelighetsvurdering bygd på individuelle forhold hos asylsøkeren sett opp mot situasjonen i området. Til slutt vil jeg ta for meg de prosessuelle sidene ved IFA-analysen.

### 4.2 Relevansanalysen

#### 4.2.1 Områdets tilgjengelighet

Det er bred enighet om at et område må være genuint tilgjengelig for å kvalifisere som et IFA.<sup>83</sup> Dette spesifiseres ytterligere som at det må være "practically, safely and legally accessible".<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Hugo Storey, *The Internal Flight Alternative Test: The Jurisprudence Re-examined*, *International Refugee Law Journal* Vol 10 No. 3, Oxford University Press 1998 (heretter "Storey") s. 523 og Marx s. 185.

<sup>84</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 9-12.

#### 4.2.1.1 Praktisk tilgjengelighet

Det aktuelle IFA-området må være fysisk tilgjengelig for asylsøkeren. Hvis det innebærer å måtte overkomme store naturlige hindringer, som f.eks. fjellkjeder, store elver eller innsjøer, kan dette medføre så stor fare at området av den grunn ikke vil være aktuelt som et IFA. Ikke minst vil menneskeskapte hindringer som minefelt og krigssoner gjøre et område utilgjengelig. Nasjonal praksis viser f.eks. at man har utelukket gjenbosetting i Somalia, siden eventuelle områder kun var tilgjengelige via hovedstaden Mogadishu, hvor det på beslutningstidspunktet foregikk harde kamper.<sup>85</sup>

#### 4.2.1.2 Sikkerhetsmessig tilgjengelighet

Fra praktisk tilgjengelighet er det en noe flytende overgang til sikkerhetsmessig tilgjengelighet. Selv om det ikke nevnes uttrykkelig i UNHCRs retningslinjer må det man etter min mening sikter til herunder være sikkerhet i forhold til å utsettes for den forfølgende part. Asylsøkeren kan f.eks. ikke kreves å måtte reise via flyplasser som denne kontrollerer og hvor det er grundige sikkerhetskontroller. Det samme må gjelde generell gjennomfart gjennom området vedkommende i utgangspunktet flyktet fra.<sup>86</sup>

#### 4.2.1.3 Juridisk tilgjengelighet

Til tross for bred enighet om fysisk trygg tilgjengelighet har det vært noe kontrovers rundt innholdet i kravet til juridisk tilgjengelighet. F.eks. i forhold til kurdere og Nord-Irak har bl.a. Australia ikke anerkjent dette som et IFA i de tilfellene asylsøkeren ikke kan få utstedt reisedokumenter av tyrkiske myndigheter. Etter tysk praksis har dette ikke vært tilstrekkelig. Dette kan vanskelig godtas som å være i tråd med gjeldende folkerett. Varige juridiske hindringer som en klart uttalt politikk fra et land om ikke å innvilge transittvisum gjør IFA til kun en teoretisk og spekulativ mulighet.

Et område vil heller ikke være aktuelt som IFA hvis myndighetene i asylsøkerens hjemland formelt gjør det utilgjengelig. Hvis f.eks. en tamil i Colombo på Sri Lanka blir beordret til å reise til det utrygge nord i landet innen 48 timer kan ikke Colombo være et IFA. Man kan ikke forlanges å måtte bryte loven ved å oppholde seg i et område.<sup>87</sup> Man

---

<sup>85</sup> F.eks. i tysk, østerriksk og nordamerikansk praksis jf. Marx s. 186.

<sup>86</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 11.

<sup>87</sup> jf. uttalelser i bl.a. kanadisk praksis jf. Marx s. 187.



må ha et rettmessig krav på å kunne reise dit, slippe inn i området og oppholde seg der.<sup>88</sup> Som UNHCR videre bemerker, må det herunder tas spesielt hensyn til statsløse og folk uten personlige dokumenter.

EUs nye Statusdirektiv art. 8 para. 3 sier at hjemsendelse etter en IFA-vurdering kan skje ”notwithstanding *technical obstacles* to return to the country of origin” (min utheving). Hva som ligger i dette er uklart, men det kan lett komme i konflikt med prinsippet om non-refoulement hvis asylsøkeren dermed indirekte blir tvunget til å oppholde seg eller slå seg ned i utrygge områder.

#### 4.2.1.4 Tilgjengelighet hvorfra?

Det har vært noe omdiskutert om IFA-området må være tilgjengelig fra hjemområdet eller fra landet vedkommende søker asyl i. Det første alternativet har nok sammenheng med synet på at IFA måtte ha vært mulig også på flukttidspunktet.<sup>89</sup> Legger man imidlertid en framtidsrettet synsvinkel til grunn må det riktige være at området må være tilgjengelig fra landet det søkes asyl i. Dette følger etter min mening av at IFA må være et realistisk og oppnåelig alternativ.

#### 4.2.2 Forfølgelse (“Agent of persecution”)

Som prinsipielt utgangspunkt skulle det etter konvensjonen ikke spille noen avgjørende rolle *hvem* som opptre i rollen som forfølger (“agent of persecution”). Det vesentlige må være om vedkommende har en velgrunnet frykt for denne pga forfølgelse av en årsak som dekkes av konvensjonen. Dette går fram av en naturlig tolkning av ordlyden og støttes av forarbeidene og det underliggende beskyttelsesformålet i flyktningebegrepet.<sup>90</sup> I teori og nasjonal praksis har det likevel vært omstridt hvorvidt ikke-statlig forfølgelse kan gi grunnlag for flyktningestatus. Noe av ulikheten går på om ikke bare statens *vilje*, men og så *evne* til å beskytte individet mot forfølgelse fra private aktører skal kunne gi flyktningestatus. I Norge skjedde det en oppmykning av praksis i 1998 ved at begge situasjoner deretter skulle kvalifisere.<sup>91</sup> Den folkerettslige regelen må

---

<sup>88</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 12.

<sup>89</sup> Se kapittel 4.4.7.

<sup>90</sup> Einarsen s. 311.

<sup>91</sup> Jf. retningslinjer for nye asylkriterier fra Justisdepartementet, iverksatt fra 15.01.97, s. 2-3.

etter min mening uansett være, i tråd med UNHCRs oppfatning, at også ikke-statlig forfølgelse i sin helhet kan være forfølgelse i flyktningekonvensjonens forstand.

I forhold til IFA er dette skillet av stor betydning. Det er en forutsetning for IFA-analysen at den velgrunnede frykten for forfølgelse kan lokaliseres til et bestemt område. Den forfølgende parts evne og vilje til å forfølge vedkommende utover dette hjemområdet er da av stor interesse.

#### 4.2.2.1 Staten er forfølger

Nasjonal praksis viser at det er tre forskjellige syn på IFA i saker der man har velgrunnet frykt i hjemområdet for forfølgelse av representanter fra myndighetene. I den ene enden vurderes IFA uavhengig av hvem som forfølger. Dette har vært tilfellet i flere tyske og kanadiske saker.<sup>92</sup> I den andre enden av skalaen, f.eks. i sveitsisk og fransk praksis, finner man en konsekvent ikke-bruk av IFA i slike saker. Den midlere og rimeligste løsningen er imidlertid å oppstille en presumsjon mot IFA under slike omstendigheter. Dette er i tråd med praksis i flere stater,<sup>93</sup> UNHCRs innstilling<sup>94</sup> og Michigan Guidelines,<sup>95</sup> og har støtte i avgjørelser av CAT<sup>96</sup> og EMD.<sup>97</sup> At IFA har formodningen mot seg i tilfelle der forfølgelsen skjer fra statens side, betyr to ting.

For det første må det godtgjøres at staten ikke har innflytelse over det aktuelle området eller av en eller annen grunn ikke har vilje til å forfølge i det andre området. Statlige myndigheter må i utgangspunktet antas å ha tilstrekkelig innflytelse over hele sitt territorium. I tilfeller av borgerkrig eller annen form for indre splittelse, kan IFA tenkes i et område der de statlige myndigheter ikke har herredømme og hvor f.eks. en opprørsgruppe eller en klan i praksis regjerer. Et annet spørsmål er om denne autoriteten

---

<sup>92</sup> Jf. Kelley s. 16.

<sup>93</sup> F.eks. tysk og østerriksk rett, jf. Marx s. 190.

<sup>94</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt 13.

<sup>95</sup> Pkt. 16: ”*strong presumption against finding an “internal protection alternative”* [min uthevnin].

<sup>96</sup> Jf. avgjørelsene i sakene Ismail Alan v. Sveits, Communication No. 21/1995, og Orhan Ayas v. Sverige, Communication No. 97/1997.

<sup>97</sup> Jf. avgjørelsene i sakene Chahal, Decision of 15 November 1996 – No. 70/1995/576/662 (heretter ”Chahal-saken”), og Hilal, Decision of 6 March 2001 – No. 45276/99 (heretter ”Hilal-saken”).

er i stand til å gi tilstrekkelig beskyttelse til at området kvalifiserer som IFA.<sup>98</sup> Hva gjelder myndighetenes *vilje* til å forfølge, eventuelt støtte eller tillate dette, må det stilles strenge krav til at denne endres betraktelig i forbindelse med forflytning til det aktuelle området. I teorien er det foreslått å sidestille dette med kravet til opphør av flyktningsstatus i konvensjonens art. 1 (C) (5).<sup>99</sup> For at en slik forandring av grunnlaget for tilkjennelse av flyktningsstatus skal kunne sies å ha skjedd, må den være ”fundamental, stable and durable”.<sup>100</sup>

For det andre innebærer en slik presumsjon at det er staten som har bevisbyrden for å godtgjøre at et IFA er relevant til tross for at asylsøkeren forfølges av myndighetene i landet.<sup>101</sup>

Statlig forfølgelse må deles opp i underkategorier med hensyn til innflytelse og rekkevidde. Skriver forfølgelsen seg fra sentrale myndigheter, skal det som nevnt svært mye til for å komme fram til at IFA er relevant. Da må det i realiteten være snakk om spesielle områder som myndighetene ikke har kontroll over.<sup>102</sup> Forfølgelsen kan også stamme fra lokale myndigheter. Siden disse må forutsettes å være delegert sin makt fra sentralt hold, skal det også her svært mye til for å anse IFA som aktuelt i et annet område. Logikken i dette er at sentrale myndigheter som mangler evne eller vilje til å forhindre lokale overgrep, neppe vil gjøre dette i andre områder heller. Bare der sterke grunner taler for at de lokale myndighetene kun har innflytelse innenfor sitt område *og* hvor omstendighetene rundt de nasjonale myndighetenes svikt i å gripe inn ikke relaterer til det aktuelle IFA-området, kan IFA være relevant.<sup>103</sup> Denne presumsjonen må også gjelde i forhold til institusjoner som vanligvis har så sterkt tilknytning til statlige myndigheter at de samme hensyn gjør seg gjeldende. Dette gjelder spesielt ved forfølgelse fra det statsbærende partiet, gjerne i ettpartistater, og fra den dominante

---

<sup>98</sup> Se kapittel 4.2.2.3.

<sup>99</sup> Marx s. 190, Hathaway/Foster s. 34.

<sup>100</sup> UNHCR EXCOM Conclusion No. 69 (1992).

<sup>101</sup> Marx s. 190.

<sup>102</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 13.

<sup>103</sup> Hathaway/Foster s. 35 og UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 14.

religiøse gruppen.<sup>104</sup> Her er det gjerne tette bånd til statlige myndigheter og institusjonene er ofte etablert over hele landet. Det må her være tilsvarende krav til den lokale graden av forfølgelsen som ved lokale myndigheter for at IFA skal være aktuelt.

#### 4.2.2.2 Forfølger er en ikke-statlig aktør

Da IFA oppstod som konsept var det nesten utelukkende knyttet til saker hvor asylsøkeren hadde velgrunnet frykt for forfølgelse fra en privat/ikke-statlig part. Dette er fortsatt den dominerende type IFA-saker. For å oppnå flyktningestatus må asylsøkeren godtgjøre at han eller hun forsøkte å oppnå myndighetenes beskyttelse mot privat forfølgelse, men at myndighetene sviktet i å yte dette.<sup>105</sup> Siden det er snakk om en eller annen form for flukt, kan det etter min mening ikke stilles for strenge krav til forsøket på å oppnå beskyttelsen i hjemområdet, på samme måte som det ikke kan kreves at man prøvde å flykte internt før man søkte internasjonal beskyttelse.

Hvis det finnes bevist at den ikke-statlige aktøren har landsomfattende innflytelse eller rekkevidde, eller at politiske motstandere av den private forfølger blir ansett av de sentrale myndighetene som sympatisører av en opposisjonsgruppe e.l., er ikke IFA anvendelig. Beslutningstagende myndigheter må på sin side godtgjøre at forfølgelsen er begrenset til en del av området.<sup>106</sup> Det samme gjelder tilfeller der myndighetene har mistet kontroll og er helt eller delvis erstattet av en de facto makthaver.<sup>107</sup> Da må det også godtgjøres fra asylsøkerens side at den velgrunnete frykten er landsomfattende, dvs. at de facto-myndigheten kontrollerer det aktuelle IFA-området eller har det innen rekkevidde med agenter o.l.<sup>108</sup>

Ikke-statlige aktører som forfølger enkeltindivider av en konvensjonsgrunn vil ofte være klaner og stammer i stammesamfunn, opprørsgrupper eller organisasjoner med en ytterliggående, separatistisk eller nasjonalistisk kampsak. Eksempler på grupperinger som går igjen i IFA-saker er Tamil-tigrene (LTTE) på Sri Lanka, geriljagruppene

---

<sup>104</sup> Marx s. 192.

<sup>105</sup> Marx s. 193

<sup>106</sup> Marx s. 194.

<sup>107</sup> F.eks. etter tysk rett jf. Marx s. 195.

<sup>108</sup> Storey s. 519.

Lysende sti i Peru og FARC og FNL i Colombia, Det kurdiske arbeiderparti (PKK) i Tyrkia og kurdiske grupperinger i Nord-Irak.

På lik linje med ren statlig forfølgelse bør IFA ha presumsjonen mot seg også der myndighetene er innblandet i den private forfølgelsen. Denne presumsjonen kan imidlertid forholde seg annerledes i saker der myndighetene ikke direkte har støttet eller medvirket til den private parts forfølgelse, men snarere tolerert dens virksomhet. En slik toleranse må ikke nødvendigvis være karakteristisk for statlige myndigheters holdninger andre steder. Dette kan være tilfellet i saker der staten unngår å gripe inn i lokale overgrep mot en minoritet fordi man frykter dette vil øke risiko spredning av volden. I andre områder av landet vil imidlertid staten kunne ha både evne og vilje til å beskytte representanter for denne minoriteten. Det må presiseres at man her ser isolert på tilgangen på beskyttelse i IFA-området. Foruten at dette lett blir problematisk i forhold til vurderingen av respekten for menneskerettighetene generelt i landet, risikerer man etter min mening indirekte å legitimere staters manglende inngripen i overgrep. Man bør uansett utvise varsomhet før man setter presumsjonen mot IFA til side i slike saker.<sup>109</sup>

Under en IFA-analyse i saker der noen har velgrunnet frykt for forfølgelse fra en ikke-statlig aktør er det nødvendig å vurdere det generelle nivået på beskyttelsen borgerne nyter i hjemlandet og ikke minst hva slags tiltak som er truffet for å beskytte vedkommende asylsøker. Herunder kan lover og formelle beskyttelsesprosedyrer gi en pekepinn på statens vilje og evne til å beskytte. Det er imidlertid ikke alltid samsvar mellom dette og det som i praksis er tilgjengelig.<sup>110</sup> Endelig må det, jf. den generelle regelen under IFA-analysen, tas spesielt hensyn til individuelle forhold hos den enkelte asylsøker. En prominent person, f.eks. en fremstående motstander av en geriljagruppe, vil være mer utsatt utenfor hjemområdet enn andre forfulgte.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Hathaway/Foster s. 36.

<sup>110</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 15.

<sup>111</sup> Marx s. 196.

#### 4.2.2.3 Hvem kan yte beskyttelse?

Et tema som er nært beslektet med forfølgelsesspørsmålet er hvem som må yte beskyttelse for at IFA skal være relevant. Mange land er preget av liten sentral statlig kontroll, regelrett borgerkrig eller områder med de facto selvstyre. Spørsmålet er om det kreves at beskyttelse må ytes av en folkerettlig anerkjent, suveren stat eller om det er tilstrekkelig at man oppnår beskyttelse fra en lokal milit, sin egen klan eller myndighetene i en utbryterrepublikk.

Statspraksis viser at slike spørsmål er spesielt aktuelle i land som Somalia, hvor man har funnet IFA i områder der ens egen klan har kontroll, Afghanistan, der ens egen etniske gruppe er sentrert, og Irak, der kurdere har blitt henvist til kurdiskkontrollerte områder nord i landet. I flere av de nevnte områdene har man fokusert på tilgang på beskyttelse fra "sine egne". I andre saker har det vært vektlagt at områdene er stabile nok til at man ikke trenger å frykte forfølgelse. I en tredje type saker har man funnet at det til tross for anerkjennelsen av en ytre fare finnes tilstrekkelig evne i den lokale autoriteten til å holde denne på avstand. Eksempel på det siste er saker der tadsjiker som flyktet fra Taliban-regimet i Kabul ble funnet å ha et IFA i områder i nord hvor general Dostums Nordallianse hadde kontroll.<sup>112</sup>

Spørsmålet blir om en statspraksis som tydelig aksepterer ikke-statlige enheter som i stand til å yte beskyttelse er forenlig med flyktningekonvensjonen. Konvensjonen taler nemlig om at en asylsøker "er ute av stand til, eller... er uvillig til å påberope seg *dette landets* beskyttelse"[min utheving]. Dette indikerer at det ikke dreier seg om fravær av beskyttelse isolert, men om fraværet av statlig beskyttelse. Dette støttes av UNHCR-håndboken som fokuserer på forholdet mellom asylsøkeren og hans eller hennes nasjonale myndigheter.<sup>113</sup> Det er en av statenes fremste oppgaver og statsdannelsens meningsbærende formål å kunne yte sine borgere beskyttelse. Internasjonalt beskyttelsesansvar eksisterer nettopp som et surrogat til den interne svikten. Deler av teorien forfekter synspunktet om at beskyttelse må ytes av en stat som er ansvarlig etter

---

<sup>112</sup> Jf. kanadisk praksis jf. Kelley s. 19.

<sup>113</sup> Hathaway s. 124-5

folkeretten.<sup>114</sup> På den annen side vil det være for urealistisk totalt å se bort fra muligheten for at en ikke-statlig myndighet kan være i stand til å yte mennesker tilstrekkelig beskyttelse i folkerettslig forstand. Man har derfor i store deler av praksis, i teorien<sup>115</sup> og fra UNHCRs side godtatt at en ikke-statlig autoritet av ett eller annet slag kan yte tilstrekkelig beskyttelse. Det forutsettes imidlertid at denne er effektiv og varig av natur, og at den som yter det er en organisert og stabil autoritet som utøver full kontroll over det aktuelle territoriet og befolkningen i dette.<sup>116</sup> Dette vil utelukke beskyttelse av en klan eller milits i et område hvor den ikke er anerkjent som rettmessig myndighet eller hvor herredømmet kun er av en midlertidig eller usikker karakter.

#### 4.2.3 Risiko for asylsøkeren i det alternative beskyttelsesområdet

I tillegg til at man i et IFA-område ikke må være trygg i forhold til den velgrunnede frykten for forfølgelse man opplevde i hjemområdet må man heller ikke stå i fare for å bli forfulgt av en *annen* grunn som dekkes av flyktningekonvensjonen. Dette følger direkte av forbudet mot refoulement i konvensjonens artikkel 33 og andre menneskerettighetsinstrumenter. Det er imidlertid omtvistet hvordan man skal forholde seg til risikoen for fare eller omstendigheter som *ikke* berettiger internasjonal beskyttelse etter konvensjonen.

En måte er å behandle det under definisjonen ”indirekte forfølgelse”.<sup>117</sup> Her er tankegangen at risikoen er alvorlig nok til at det kan omtales som forfølgelse, men ikke individuelt nok rettet til at det er snakk om forfølgelse i konvensjonsmessig forstand. Med individuell forfølgelse i konvensjonsmessig forstand menes forfølgelse av grunnene i artikkel 1 A (2). Forfølgelsen trenger ikke være individuell i streng språklig forstand, dvs. gå ut over *konkrete* personer. Man kan godt forfølges som gruppe pga. religiøs, etnisk eller politisk tilhørighet. Ved indirekte forfølgelse vil situasjonen være generell, vilkårlig rammende fare for liv og helse, typisk pga borgerkrig, hungersnød og lignende. Personer som har flyktet fra et annet område av en grunn som dekkes av konvensjonen har allerede påvist velgrunnet frykt for forfølgelse der. Man omtaler da

---

<sup>114</sup> Hathaway/Foster s. 46, ECRE s. 37.

<sup>115</sup> Bl.a. Storey, San Remo s. 26-29.

<sup>116</sup> Jf. UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 17 og Kelley s. 22

<sup>117</sup> Storey s. 527.

denne årsakssammenhengen i at man utsettes for risiko på grunn av flukt fra forfølgelse for ”indirekte forfølgelse”. Et slikt område vil derfor være uaktuelt som IFA.

Dette er bl.a. praksis i tysk rett.<sup>118</sup> Analysen av risiko uten konvensjonstilknytning kommer etter tysk praksis imidlertid bare til anvendelse hvis den konkrete risikoen ikke var til stede i regionen som det ble flyktet fra pga en velgrunnet frykt for forfølgelse. Hvis man i tillegg flyktet fra en borgerkrigssituasjon som også er situasjonen i resten av landet, er IFA dermed ikke utelukket.<sup>119</sup> En slik tankegang har isolert sett en viss tiltalende logikk. Praksisen vil imidlertid lett komme i konflikt med forbudet mot å sende mennesker til områder der de står i fare for å bli utsatt for tortur og umenneskelig behandling *uansett på hvilket grunnlag* jf. FN SP art. 7, EMK art. 3 og CAT art. 3.

Det er imidlertid problematisk å snakke om ”forfølgelse” her, fordi det ikke faller sammen med den konvensjonsmessige betydningen av begrepet i flyktningsdefinisjonen. UNHCR definerer det som ”a persistent pattern of consistent discrimination”.<sup>120</sup> Generell fare pga sult, borgerkrig eller ”indirekte forfølgelse” etter Storeys terminologi er en annen situasjon. For at det ikke skal oppstå begrepsmessig forvirring kan det være best å reservere begrepet ”forfølgelse” for dens sentrale betydning.<sup>121</sup>

Andre teoretikere mener problemet best kan angripes ved å spørre om asylsøkeren i det aktuelle IFA-området på grunn av vanskelige eller farefulle forhold indirekte vil kunne tvinges tilbake til det området vedkommende i utgangspunktet flyktet fra. Forbudet mot slik ”indirekte refoulement”, som det kalles, vil dermed følge av en vid forståelse av forbudet mot non-refoulement ”*in any manner whatsoever*” [min uthevning av konvensjonsteksten i art. 33].<sup>122</sup> Å bruke begrepet indirekte refoulement i denne sammenhengen har vært kritisert fordi det tradisjonelt brukes om situasjonen der en stat

---

<sup>118</sup> Jf. Hathaway/Foster s. 38.

<sup>119</sup> Jf. Marx s. 199.

<sup>120</sup> UNHCR, Interpreting Article 1, para. 16, 17.

<sup>121</sup> Marx s. 198.

<sup>122</sup> Hathaway/Foster s. 39.



deporterer et menneske til et såkalt tredjeland, gjerne første eller tidligere ankomstland, hvor man risikerer å bli utsatt for refoulement. Dette, som av enkelte kalles ”chain-refoulement”, rammes av forbudet mot refoulement.<sup>123</sup> Utover det rent terminologiske går kritikken ut på at det å flytte tilbake til et område hvor man har en velgrunnet frykt for forfølgelse fordi tilstanden i området man ble ansett å ha et IFA i var for dårlige eller farlige ikke har tilstrekkelig årsakssammenheng med det å bli sendt tilbake til hjemlandet. Prinsippet om non-refoulement rammer bare direkte, statlige deportasjonshandlinger.<sup>124</sup>

Etter min mening er denne kritikken lite treffende fordi den ser for isolert på det som skjer etter tilbakesendelse til IFA-området. Slik jeg forstår forbudet mot refoulement, brytes dette *i dét* en person sendes tilbake til et land hvor han eller hun risikerer å bli utsatt for umenneskelig behandling eller det som verre er. Om man utsettes for denne risiko direkte eller via et område som er ulevelig, må være irrelevant. Dermed skjer bruddet på prinsippet ved en direkte statlig handling, noe som er forbudt etter folkeretten. Dette støttes av konklusjon nr. fire fra Cambridge-konferansen om non-refoulement-prinsippet:<sup>125</sup> ”The principle of non-refoulement embodied in Article 33 encompasses any measure attributable to the State *which could have the effect of* returning an asylum seeker or refugee *to the frontiers of territories* where his or her life or freedom would be threatened, or where he or she is at risk of persecution, including interception, rejection at the frontier or indirect refoulement [mine uthevninger]”.

Etter min mening virker det kun kompliserende å knytte annen risiko enn den konvensjonsbaserte opp mot begreper som ”indirekte forfølgelse” og ”indirekte refoulement”. Slik jeg ser det er det hele så enkelt at hvis en person risikerer tortur, mishandling eller umenneskelig behandling i området ha eller hun sendes tilbake til, følger det direkte av forbudet mot refoulement at tilbakesendelse ikke kan skje. Dermed skulle det ikke være nødvendig å gå begrepsmessige omveier. I tillegg er det på sin

---

<sup>123</sup> Jf. sakene Mutombo v. Sveits (Communication No. 13/1993) og Korban v. Sverige (Communication No. 88/1997) i CAT.

<sup>124</sup> Marx s. 198.

<sup>125</sup> Se note 76.

plass med en presisering. Det kan være nyttig å knytte beskrivende adjektiv som ”indirekte” eller ”chain-” til denne måten refoulement skjer på. Etter min mening er det bedre å holde refoulement-begrepet rent. Utsendelse til tredjeland bør heller kalles chain-deportation. Hvis det omsider fører til refoulement, vil den opprinnelige utsendelsen også være et refoulement.

Når det gjelder det materielle innholdet i dette temaet har UNHCR stilt opp visse krav som hører inn under relevansvurderingen av IFA-analysen. Det overordnede spørsmålet er om asylsøkeren vil bli utsatt for risiko for forfølgelse eller annen alvorlig skade ved å bli sendt til et alternativt område av hjemlandet.<sup>126</sup>

For det første må det være klart at den forfølgende part i det opprinnelige området ikke bare er fraværende i det aktuelle område, men også sannsynligvis heller ikke kommer til å få innflytelse eller tilgang til området.

For det andre må området være noe mer enn bare en ”trygg havn”. Vedkommende skal ikke måtte undertrykke og skjule sin religion, sine politiske meninger og andre elementære rettigheter for å unngå forfølgelse i området. Her er det for Norges del problematisk at den nye NOUen om ny utlendingslov<sup>127</sup> formulerer muligheten for internflukt ved risiko for forfølgelse som har sammenheng med konfliktforhold på den private arena som et spørsmål om ”hvorvidt det er rimelig og mulig for søkeren å holde seg skjult for forfølgerne i hjemlandet”, og ikke som et spørsmål om tilgangen på beskyttelse.

For det tredje kan man ikke sendes til et område hvor man risikerer å bli utsatt for forfølgelse på et nytt konvensjonsgrunnlag. Heller ikke kan man utsettes for alvorlig risiko for liv, sikkerhet, frihet eller helse, eller alvorlig diskriminering,<sup>128</sup> uansett om dette har forbindelse med grunnlagene i konvensjonens art 1 (A) (2) eller ikke. På dette punktet kan det nevnes at det i Norge nå er foreslått å regulere de grunnleggende

---

<sup>126</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 18-21.

<sup>127</sup> NOU 2004:20 s. 121.

<sup>128</sup> UNHCR-håndboken pkt. 51-52.

kriteriene for IFA i ny § 58 e i utlendingsforordningen.<sup>129</sup> Vilklårene er på de fleste punkter i tråd med UNHCRs retningslinjer. Ett punkt er imidlertid problematisk. Det kreves bare at det aktuelle området må være trygt i forhold til risiko som vil kunne begrunne anerkjennelse som flyktning. Dette synes umiddelbart å stå i fare for å bryte med forbudet mot refoulement. Fravær av annen risiko må i så fall dekkes av rimelighetsvurderingen, eventuelt at forholdet til refoulement vurderes selvstendig.

For det fjerde og siste er et område heller ikke egnet som et IFA hvis forholdene der er av en slik art at asylsøkeren vil bli tvunget til å dra tilbake til det opprinnelige området vedkommende flyktet fra eller et annet område hvor man risikerer forfølgelse eller andre former for alvorlig skade. Selv om dette utvilsomt er uunngåelige temaer og ufravikelige krav under IFA-analysen, kan det etter min mening lett bli noe omstendelig når man ved UNHCRs uunngåelig vil vurdere ikke-konvensjonsbasert risiko og de generelle livsforholdene både under relevans- og rimelighetsvurderingen.

#### 4.3 Rimelighetsvurderingen

Det holder ikke å fastslå kun at et område er trygt. Intern beskyttelse i flyktningerettslig forstand omfatter noe mer enn bare fravær av velgrunnet frykt for forfølgelse. Som jeg beskrev i kapittel 2.2, er kjernen i problemet uklarheten rundt begrepet intern beskyttelse i konvensjonen og den utvidede forståelsen ”effektiv” beskyttelse. Rimelighetsvurderingen er imidlertid en juridisk vurdering, hvor kjernen etter min mening må være forbudet mot refoulement. Problemet er å fastslå hvor langt dette rekker. At det omfatter forbud mot å sende noen tilbake til dødsstraff og tortur, er stort sett uproblematisk. Hva som flyktningerettslig ligger i umenneskelig behandling og, i enda større grad, nedverdiggende behandling er langt mindre klart. Én ting er å sende noen tilbake til en ørken hvor det er umulig å leve. En annen ting er å returnere noen til et sted hvor de elementære fysiske behov er dekket, men hvor man f.eks. har svake sosiale bånd og små muligheter til å få seg en jobb i forhold til utdannelsen sin. Det er vanskelig å fastsette hvor humanitære og moralske hensyn tar over. Dermed er det problematisk å fastslå hva som er gjeldende rett i ren juridisk forpliktende forstand.

---

<sup>129</sup> Kommunal- og regionaldepartementets forslag av 19. mai 2003 til endringer i utlendingsforordningen av 21. desember 1990 nr. 1028 §§ 54-58, 79 og 81.

Metodisk sett er det hovedsakelig tre forskjellige tilnærminger til spørsmålet om rimelighetsstandarden.

#### 4.3.1 Den fleksible tilnærmingen/den tradisjonelle rimelighetsvurderingen

Den tradisjonelle løsningen på problemet med mangelen på en minimumsstandard for flyktningers rettigheter ved intern beskyttelse har i statspraksis vært å bruke håndbokens rimelighetsbegrep.<sup>130</sup> Spørsmålet er om det, utover at stedet er trygt for forfølgelse, alle omstendigheter tatt i betraktning – også de rent individuelle for hver enkelt asylsøker – er rimelig å kreve at vedkommende skal slå seg ned i det konkrete, alternative området i hjemlandet. Kanadisk rett har formulert rimelighetskravet til et spørsmål om det vil være ”unduly harsh” eller ”utilbørlig byrdefullt” å kreve at asylsøkeren flytter.<sup>131</sup> Denne formuleringen reflekterer i større grad poenget med at den interne beskyttelsen må tilfredsstille grunnleggende sivile, politiske og økonomiske menneskerettigheter. Dette har senere britisk rett sluttet seg til,<sup>132</sup> og UNHCR bruker også definisjonen i sitt spørsmål om ”asylsøkeren, etter forholdene i det aktuelle landet, [kan] leve et relativt normalt liv uten å pålegges en utilbørlig byrde”.<sup>133</sup> Den ikke uttømmende listen av vurderingsmomenter omfatter temaer som asylsøkerens alder, kjønn, familisituasjon, språk, utdanning, arbeidserfaring, politisk og sosial tilpasningsevne og fysisk og psykisk helse. Disse vil jeg komme nærmere tilbake til. UNHCR fremhever at fordelene med en slik vurderingsmodell er at den er fleksibel nok til å ta opp i seg særtrekk ved hver enkelt person. Det er summen av disse som til slutt vil være avgjørende for å fastslå om en asylsøker vil ha muligheten til å etablere seg i et gitt område.

#### 4.3.2 Kritikk av rimelighetsvurderingen/The Michigan Guidelines

Rimelighetsvurderingen slik den praktiseres av mange statlige asylmyndigheter og defineres av UNHCR har møtt en del kritikk i teorien. Ulempene med en fleksibel rimelighetsvurdering er åpenbare, jf. tradisjonell avveining mellom skjønnsbaserte, vage regler og et mer rigid, detaljert regelverk. Rimelighetsvurderingen innebærer altså en

---

<sup>130</sup> UNHCR-håndboken art. 91, jf. Marx s. 201.

<sup>131</sup> Jf. *Thirunavukkarasu v. MEI*, 1 FC 589 [Canada, 1994] (heretter ”Thirunavukkarasu-saken”).

<sup>132</sup> Jf. *Robinson*, Imm AR 586 Court of Appeal [Storbritannia 1997] (heretter ”Robinson-saken”).

<sup>133</sup> UNHCR-retningslinjene 2003, kapittel C.

vesentlig skjønnsmessig frihet i forhold til hvilke momenter som er relevante og vekten av disse i hver enkelt sak. Dette medfører nødvendigvis sprik i statspraksis, spesielt fra land til land, men også innenfor hver enkelt nasjonal praksis. En forsterkende faktor er at UNHCR har gitt lite detaljerte retningslinjer om hva som er målestokken for rimelighetskonseptet.

En av de skarpeste kritikerne til den fleksible tilnærmingen er teoretikeren James C. Hathaway. Han tok også initiativet til ”The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative”, som representerer et nytenkende metodisk alternativ. Michigan Guidelines foreslår en firetrinns analyse som vil overflødiggjøre en avsluttende skjønnsbasert rimelighetsvurdering. De tre første spørsmålene er på linje med det som dekkes av relevansvurderingen i UNHCRs metode. Det fjerde og siste trinnet i analysen handler om hvorvidt et minimum av statlig beskyttelse er tilgjengelig. Målestokken for dette er ikke respekt for alle menneskerettigheter, men de rettighetene som er kodifisert i flyktningekonvensjonen art. 2-33.<sup>134</sup> Beslutningstaker er imidlertid ikke ment å skulle anvende disse reglene direkte, men snarere la seg inspirere av de rettighetene de ivaretar som en oppfatning av hva som må forstås med positiv, intern beskyttelse i flyktningesammenheng.<sup>135</sup> Metoden er senere tatt opp i praksis på New Zealand.<sup>136</sup>

Fordelen med modellen er at den representerer en klar metode for vurdering av beskyttelsesnivået og introduserer en oversiktlig og avgrenset forståelse av hva som nøyaktig ligger i intern beskyttelse. Artikkel 2-33 pålegger statene, dvs. mottakerstatene i direkte, opprinnelig forstand og hjemlandet i Michigan Guidelines’ analogiske forstand, bl.a. å behandle flyktninger likt med sine egne borgere hva gjelder retten til religionsfrihet, forsamlingsfrihet, adgang til rettssystemet, rasjonering, grunnleggende utdanning, velferd og sosial sikkerhet.<sup>137</sup> Statene skal videre ikke forskjellsbehandle

---

<sup>134</sup> Michigan Guidelines pkt. 21.

<sup>135</sup> Hathaway/Foster s. 45

<sup>136</sup> Refugee Status Appeals Authority, Decision of 29 October 1999 – No. 71684/99, par. 64-65.

<sup>137</sup> Art. 4, 15, 16, 20, 22, 23, 24.

flyktninger og andre utlendinger når det gjelder retten til arbeid, husvære, bevegelsesfrihet og retten til å eie fast eiendom og løsøre.<sup>138</sup>

Det er imidlertid flere problemer med å anvende konvensjonens regelsett. For det første, rent innholdsmessig, er det klart at regelsettet ikke gir flyktningen, eller den hjemvendte asylsøkeren etter Michigan Guidelines' tankegang, de samme minimumsrettighetene som går fram av gjeldene sivile, politiske og økonomiske menneskerettighetskonvensjoner. Tilnærmingen antyder også at normen vil være oppfylt selv om andre borgere i området enn de som er der som følge av anvendelse av IFA har tilgang til flere rettigheter enn dem som er oppført i art. 2-33. Videre kan interne flyktninger også nektes elementære rettigheter så lenge også andre ikke-borgere heller ikke har tilgang til dem.<sup>139</sup> Det er dermed liten tvil om at konvensjonsstandarden er og blir en internasjonal standard. Behovene for beskyttelse hos en person som har krysset internasjonale grenser er vanskelig sammenlignbare med situasjonen for en person som blir i sitt eget hjemland og/eller må flytte til en annen del av det. Det er også problematisk, enten art. 2-33 skal anvendes direkte, analogisk eller bare som inspirasjon, at flyktningekonvensjonens kontraherende parter ikke er folkerettslig bundet av disse reglene når det gjelder tilbakesendelse til landet asylsøkeren kommer fra. Statene er her bare bundet av art. 33, i tillegg til forbudet mot refoulement i folkerettslig sedvane og i menneskerettighetsinstrumentene.<sup>140</sup> Som Hugo Storey konkluderer i sin kritikk av denne tilnærmingen; "a rights-based approach must be based on rights, not on inspirations".<sup>141</sup> Juridisk og innholdsmessig blir altså Michigan Guidelines for problematisk.

Etter min mening er det i tillegg noe naivt å forvente eller håpe på at statspraksis skal kvitte seg med innarbeidet praksis på anvendelsen av den tradisjonelle rimelighetsvurderingen til fordel for en helt ny metode. Generelt er diskusjon og uenighet i teorien en forutsetning for en levende og dynamisk juss. En insistering på en

---

<sup>138</sup> Art. 18, 21, 26, 13.

<sup>139</sup> Kelley s. 35.

<sup>140</sup> Marx s. 203.

<sup>141</sup> Storey, San Remo s. 22.

løsning som går på tvers av både UNHCRs rettsoppfatning, mesteparten av statspraksis og en rekke teoretikere vil imidlertid lett virke stagnerende og ødeleggende for prosessen om å utarbeide en enhetlig metode og komme til enighet om et materielt innhold i IFA-analysen. Det er bred enighet om at det er stort behov for en felles forståelse og praktisering av konseptet.

#### 4.3.3 Den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen

Flere ledende teoretikere samt mye statspraksis tar til orde for og praktiserer en rimelighetsvurdering som er tuftet på grunnleggende menneskerettigheter. Mange mener flyktningsdefinisjonen i sin helhet må leses i lys av menneskerettighetene.<sup>142</sup> Dette synet kan også baseres på veletablerte prinsipper om at folkerettskonvensjoner skal tolkes i ”good faith” og ikke minst i henhold til det konkrete ”object and purpose”.<sup>143</sup> Flyktningskonvensjonens fortale starter med å bemerke at FN-charteret og VM slår fast prinsippet om at ”mennesker skal nyte godt av fundamentale rettigheter og friheter uten diskriminering”. Også rettspraksis har henvist til dette som indikator for selve målestokken i flyktningsdefinisjonen.<sup>144</sup>

Både internasjonal og intern, nasjonal beskyttelse av mennesker har et felles utspring, nemlig moderne menneskerettigheter. Menneskerettighetene er det eneste internasjonale instrumentkomplekset som binder stater til å respektere et minimum av rettigheter og friheter for sine borgere. Det er naturlig at disse dermed utgjør målestokken for rimelighetsvurderingen i IFA-analysen og m.a.o. definerer hva som ligger i intern beskyttelse i betydningen ”effektiv beskyttelse”. Rimelighetsvurderingen må derfor oppfattes som en standard som forholder seg til beskyttelsen konvensjonen krever, og ikke bare en selvstendig, diskresjonær vurdering.<sup>145</sup>

Det er imidlertid åpenbare problemer med den menneskerettighetsbaserte tilnærmingen. En ren henvisning til menneskerettighetene vil lett medføre samme type vaghet som en fri, skjønnsmessig rimelighetsvurdering. Det er også en kjensgjerning at det ikke

---

<sup>142</sup> Bl.a. Storey s. 528.

<sup>143</sup> Jf. wienkonvensjonen art 26 og 31.

<sup>144</sup> Bl.a. den britiske Robinson-saken og Canada v. Ward 2 S.C.R. 689 [Canada 1993].

<sup>145</sup> Marx s. 206.

eksisterer noen felles enighet om hvilke konkrete internasjonale menneskerettigheter eller konvensjoner som i sin helhet må gjelde i flyktningsaker. For det tredje kan en hardnakket insistering på at alle menneskerettigheter må være tilfredsstilt i et IFA-område føre til en uoppnåelig standard for mange land.<sup>146</sup>

Selv om denne kritikken er berettiget, rokker den ikke ved utgangspunktet at man vanskelig kommer utenom menneskerettighetene som en rettesnor under flyktningsdefinisjons- og rimelighetsvurderingen. Utfordringen blir å fastsette hvor lista skal legges. Dette gjelder både i forhold til forbudet mot refoulement og realistiske humanitære betraktninger. For det første er det liten tvil om at menneskerettighetene langt på vei må tolkes i lys av de herskende forhold i det aktuelle landet. Dette må til for å unngå at standarden blir uoppnåelig i flere land og områder. Denne relativiteten kan imidlertid ikke gå under et visst minstekrav. Selv om menneskerettighetene som regelgruppe i utgangspunktet må være autonome, udelelige og jevnbyrdige, er det nødvendig til en viss grad å rangere dem for at det skal bli mulig å komme fram til en standard for IFA-analysen.

Flere teoretikere tar til orde for å se på menneskerettighetene som tilhørende ulike nivåer.<sup>147</sup> Det mest grunnleggende nivået er sivile og politiske menneskerettigheter det ikke kan derogeres fra, jf. FN SP art. 4 og EMK art. 15. Derogasjon er det at en stat fraviker menneskerettigheter i krisesituasjoner. For dette gjelder strenge vilkår. Visse rettigheter, som retten til liv og det ikke å bli utsatt for tortur eller umenneskelig behandling, kan ikke under noen omstendighet derogeres. Et område hvor man står i fare for å få slike rettigheter krenket kan ikke tjene som et IFA. Dette må følge direkte av forbudet mot refoulement.

Det neste nivået er menneskerettigheter det kan derogeres fra i krisetilstander. Dette gjelder f.eks. retten til ikke å bli vilkårlig arrestert eller fengslet, retten til lik beskyttelse som andre mennesker, retten til privatliv og bevegelsesfrihet. Stater kan bare derogere fra disse rettighetene ved en erklært offentlig unntakstilstand ”som truer nasjonens

---

<sup>146</sup> Kelley s. 39.

<sup>147</sup> F.eks. Hathaway/Foster s. 44 og Kelley s. 40.



eksistens”, forutsatt at derogasjonene er strengt nødvendige, ikke bryter andre av statens folkerettslige forpliktelser og ikke utøves på en diskriminerende måte. Skal man kunne sende en asylsøker tilbake til et område hvor disse ”annenrangs” menneskerettighetene er fraderogert, må det ikke være pålitelige bevis for at dette ikke skjer i henhold til vilkårene i folkeretten.<sup>148</sup> Strengt juridisk sett er spørsmålet om dette omfattes av forbudet mot refoulement. Etter min mening vil vilkårlig arrest og fengsling over lengre tid uten lov og dom lett utgjøre umenneskelig behandling. En annen ting er f.eks. det at man ikke fullt ut får velge hvor man kan bosette seg. Allerede her ser vi at forbudet mot refoulement begynner å gå over i mer humanitære betraktninger.

Det tredje nivået menneskerettigheter utgjøres etter en slik inndeling av de økonomiske, sosiale og kulturelle (ØSK). Disse omtales også sosio-økonomiske rettigheter og representerer det mest kontroversielle materielle temaet ved IFA-problematikken. Selv om ØSK-rettighetene i prinsippet er like folkerettslig bindende som de sosiale og politiske, er de i mye større grad politiserte. Mange har tolket FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter<sup>149</sup> (FN ØSK) art. 2 dit hen at konvensjonen ikke stiller krav til resultater, bare til handlemåter.<sup>150</sup> Et generelt problem for menneskerettighetskonvensjonene, som spesielt gjør seg gjeldende her, er at de i første rekke oppfattes å gjelde statenes behandling av sine egne borgere eller andre mennesker innenfor deres jurisdiksjon. Hjemsendelse av asylsøkere til en annen jurisdiksjon kommer derfor i en noe annen kategori. Her faller man igjen først og fremst ned på forbudet mot refoulement. Vi er dermed tilbake i samme problemstilling som skissert innledningen til dette kapittelet om rimelighetsvurderingen.

Verken teoretikerne Storey, Marx eller Kelley gjør noe forsøk på å utdype hvor den sosio-økonomiske menneskerettslige lista konkret må ligge. Dette må, utenom problemet med skillet mellom bindende folkerett og humanitær politikk, være fordi man uansett ikke kommer unna en skjønnsbasert rimelighetsvurdering. Det er mulig aversjonen mot mer fleksible rimelighetsvurderinger skyldes at disse teoretikerne

---

<sup>148</sup> Kelley s. 40.

<sup>149</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Ikrafttreden 03. 01 1976.

<sup>150</sup> Høstmælingen s. 44.

generelt i mindre grad er vant til en mer skjønnsbasert, mindre kasuistisk offentligrettslig regelanvendelse. Etter min mening er det umulig og heller ikke ønskelig å utarbeide en metode som vil gi ferdige svar på IFA-analysen bare man følger den slavisk. Analysen vil uansett til syvende og sist ende opp i en individuell vurdering av om det er rimelig å forvente at *denne* personen slår seg ned i *dette* området. Det må ikke av den grunn ende opp i en totalt diskresjonær, frirettslig vurdering. For det første må det antas at rettsstater har interne, offentligrettslige regler om myndighetsmisbruk og vilkårlighet i saksbehandlingen. For det andre vil menneskerettighetene fungere som en målestokk og struktur i vurderingen. Dette gjelder ikke minst for asylsøkeren selv, som vil ha konkrete, forpliktende regler å peke på i sin argumentasjon for hvorfor et område er irrelevant eller urimelig som IFA. Dette gjelde for alle typer menneskerettigheter, ikke bare sosio-økonomiske. Hvor mange beslutningstakere vil vurdere risikoen for å bli voldtatt som ”utilbørlig byrdefull”, har det naturligvis mye større slagkraft for en asylsøker å peke på at voldtekt utgjør ”tortur eller umenneskelig behandling” og representerer et brudd på FN SP art. 7.

Europeiske land har videre en fordel i at menneskerettighetene gjennom EMK og EMDs anvendelse har en mye mer dynamisk karakter enn de tilsvarende etter FN-konvensjonene. Dette er med på å døyve kritikken om at de er uegnede som målestokk pga mangelen på en felles forståelse av dem. Til en viss grad gjelder dette også FN-konvensjonene gjennom fortolkninger og praksis i FNs menneskerettighetskomité og torturkomité.

Etter mitt syn må rimelighetsvurderingen ta det beste fra både den såkalt fleksible og den menneskerettslige tilnærmingen. Menneskerettighetene må være den gjennomgående malen for vurderingen, særlig når det gjelder sivile og politiske – derogable som ikke-derogable. Vurderingen er uansett subjektiv og diskresjonær ut i fra de individuelle forutsetninger for hver enkelt asylsøker, spesielt i forhold til de sosio-økonomiske forholdene i området utover minstekravet som må følge av prinsippet om non-refoulement. Denne forståelsen mener jeg stemmer langt på vei med UNHCRs siste retningslinjer for IFA. Dette vil etter min mening ikke være å gå bort fra målsetningen om å identifisere en klar, enhetlig metode for IFA-analysen. Hele relevansvurderingen vil være objektiv og følge temmelig strenge retningslinjer og

presumsjoner. Rimelighetsvurderingen vil også langt på vei være styrt av klare, menneskerettslige standarder og forholde seg direkte til prinsippet om non-refoulement. Deler av vurderingen, spesielt i forhold til sosio-økonomiske rettigheter, vil være skjønnsbasert i forhold til bl.a. individuelle behov og forutsetninger hos asylsøkeren. Dette er, slik jeg ser det, nødvendig for at konseptet skal fungere i praksis og ikke noen resignasjon i forhold til ønsket om en større felles forståelse og anvendelse av IFA. Snarere tvert i mot bygger dette videre på det som allerede er etablert i det meste av nasjonal praksis, nemlig en eller annen form for skjønnsbasert rimelighetsvurdering.

#### 4.3.4 Momentene under rimelighetsvurderingen

Problemstillingen er om asylsøkeren, i hjemlandets kontekst, kan leve et relativt normalt liv uten å måtte stå overfor en utilbørlig byrde.

##### 4.3.4.1 Personlige forhold

Det er nå et veletablert prinsipp i internasjonal flyktningerett at individuelle forhold har en sentral plass i IFA-analysen.<sup>151</sup> Personlige forhold og forutsetninger vil nødvendigvis utgjøre en ikke-uttømmende liste av relevante momenter. Alder vil helt klart være et relevant moment. Er man gammel eller svært ung, står man ofte svakt i samfunn som ikke er bygd opp som en velferdsstat, dvs. i de fleste land. Relevante momenter i forhold til alder vil ofte være eksistensen av og kvaliteten på offentlige omsorgstjenester, og ikke minst nærværet av familie. Det samme må gjelde funksjonshemmede og folk med svak fysisk eller psykisk helse.

Om man ved å flytte til et annet område av landet vil ha eller fratas familieband er ofte det mest tungtveiende argumentet i IFA-saker.<sup>152</sup> Familiens rettigheter er også et tema i menneskerettighetsinstrumenter som VM, FN ØSK og barnekonvensjonen.<sup>153</sup> ”Familie” må i det minste innebære kjernefamilien (ektefeller og mindreårige barn).<sup>154</sup> Man bør etter min mening også ta høyde for at denne vestlige forståelsen blir for snever i forhold

---

<sup>151</sup> Dette ble slått fast på San Remo-konferansen og går eksplisitt fram bl.a. av sakene Robinson (Storbritannia), Butler (New Zealand) og Ramanathan v. Canada. IMM-5091-97 (Canada).

<sup>152</sup> UNHCR-retningslinjene 2003, pkt. 25.

<sup>153</sup> Convention on the Rights of the Child. Ikrafttreden 02.09. 1990.

<sup>154</sup> Jf. UNHCR Expert Roundtable on Family Unity, 2001.

til samfunn der oppfatningen av nær familie er videre. Familie og sosialt nettverk vil i mange samfunn også ha en velferdssikrende funksjon. I områder hvor tilgang til jord, ressurser og beskyttelse i stor grad avhenger klans-, stamme- og/eller religionstilhørighet, er det ofte urimelig å kreve at en person uten slik tilknytning skal slå seg ned i området.<sup>155</sup> Personlige og økonomiske forhold må derfor ses i forhold til hverandre.

Mange utviklingsland er lite etnisk, kulturelt og religiøst homogene samfunn. Det å måtte flytte til et område der man ikke har mulighet til å praktisere sin religion eller ikke respekteres av samfunn og myndigheter, vil lett utelukke IFA. Man skal ikke være nødt til å leve i skjul eller i urimelig grad undertrykke egen religiøs eller politisk overbevisning. Asylsøkere som tradisjonelt har et negativt forhold til f.eks. islam kan nødig forventes å måtte slå seg ned i et område hvor de vil være tvunget til å innordne seg etter svært strenge religiøse regler.<sup>156</sup>

Et annet relevant moment er kjønn. Enslige kvinner er ofte mer sårbare enn menn, spesielt i strengt patriarkalske samfunn der kvinner er avhengige av et familie- eller stammenettverk rundt seg for å overleve eller unngå å bli misbrukt. Språklige forhold er også aktuelt, jf. multietniske samfunn. Utdannelse og arbeidserfaring er ofte bestemmende for om vedkommende vil ha en mulighet til å klare seg på egenhånd i det nye området.

#### 4.3.4.2 Tidligere forfølgelse

Psykiske traumer pga tidligere forfølgelse kan være relevante i rimelighetsvurderingen. Hvis man etter undersøkelser finner at vedkommende sannsynlig vil få store psykiske problemer etter å bli sendt tilbake til hjemlandet, kan IFA måtte utelukkes. I noen lands praksis er det tilstrekkelig å slå fast at asylsøkeren faktisk ble gjenstand for forfølgelse for at IFA ikke lenger er aktuelt.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> UNHCR-retningslinjene 2003, pkt. 30.

<sup>156</sup> Marx s. 210.

<sup>157</sup> UNHCR-retningslinjene 2003, pkt. 26.

#### 4.3.4.3 Trygghet og sikkerhet

Kapittelet under relevansvurderingen om risiko for asylsøkeren i det aktuelle området handlet også om trygghet og sikkerhet. Til forskjell fra den mer snevre vurderingen i forhold til risikoen for alvorlig skade ("serious harm") der, går rimelighetsvurderingen ut på en mer generell bedømmelse av forholdene i området og landet ellers. Området må i seg selv være fritt for fare og risiko for skade. Dette må være reelt, varig og forutsigbart. Et land på randen av borgerkrig eller internasjonal konflikt vil være et uegnet sted å sende folk tilbake til, med mindre det aktuelle område uansett sannsynligvis vil være trygt. Det samme må dess mer gjelde et område som ligger i nærheten av krigsområder med ustabile fronter. Når man behandler dette temaet må man ha i mente hvem som yter beskyttelse, jf. kapittelet om dette ovenfor.

#### 4.3.4.4 Respekten for menneskerettighetene

Et område som har klare problemer med respekten for menneskerettighetene, spesielt dem det ikke kan derogeres fra, bør være uaktuelt IFA. Ethvert brudd på sivile, politiske og sosio-økonomiske rettigheter kan imidlertid ikke diskvalifisere et område. Det må foretas en skjønnsmessig vurdering, fra et praktisk perspektiv, av hvorvidt den eller de rettighetene som står på spill er av fundamental karakter for den enkelte. I så fall vil det være urimelig å sende vedkommende til området.<sup>158</sup>

#### 4.3.4.5 Økonomiske og sosiale forhold.

Til tross for at dette er et kontroversielt tema er noen utgangspunkter klare både i nasjonal praksis og etter UNHCRs syn. I den ene enden er det ikke rimelig å sende et menneske tilbake til stor fattigdom og elendighet. I den andre enden er det klart at en nedgang i levestandard ikke i seg selv vil utelukke et område. UNHCR formulerer standarden som at "a relatively normal life can be led within the context of the context of the country concerned".<sup>159</sup> Dette er etter min mening en rimelig standard, men vil i enkelte tilfeller gå utover hva som følger av prinsippet om non-refoulement. Hvis man velferdsmessig sett skal leve et relativt normalt liv i et land med høy levestandard, vil neppe et brudd med dette utgjøre umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Utover

---

<sup>158</sup> UNHCR-retningslinjene 2003, pkt. 28.

<sup>159</sup> UNHCR-retningslinjene 2003, pkt. 29.

det å klare seg økonomisk, ha et sted å bo og tilgang til grunnleggende helsestell vil man være over i mer humanitære betraktninger som ikke kan forankres i tvingende folkerett. Særlig lenger går da heller ikke nasjonal praksis. I realiteten kommer imidlertid asylsøkere fra områder med lav levestandard, slik at UNHCRs standard sjelden vil være i utakt med praksis.

#### 4.4 Prosessuelle spørsmål

##### 4.4.1 Ingen plikt til å prøve IFA først

Det er etter hvert bred enighet om at det ikke kan stilles noe krav om at asylsøkeren prøver å flykte til et annet område av hjemlandet sitt før vedkommende søker beskyttelse utenlands.<sup>160</sup> En logisk konsekvens av det motsatte ville være å kreve at han eller hun faktisk fant at området de prøvde å søke tilflukt i ikke var trygt, dvs. utsatte seg for forfølgelse. Dette kan ikke være korrekt.<sup>161</sup> Av denne grunn kritiseres som nevnt også begrepet ”internt *flukt*alternativ”, siden det indikerer at asylsøkeren kunne ha søkt tilflukt på det tidspunktet han eller hun forlot landet sitt.

##### 4.4.2 IFA må ikke brukes som ”snarvei” under flyktningevurderingen

Før man går over til å undersøke om det finnes et IFA, må det kartlegges hvorvidt asylsøkeren er utsatt for forfølgelse i hjemområdet. Siden IFA er et sted hvor vedkommende kan få beskyttelse må det først slås fast hva han eller hun trenger beskyttelse mot.<sup>162</sup> Flere vedtak i bl.a. Canada har blitt kjent ugyldige som følge av et brudd på dette. UNHCR har også vært kritiske til en slik praksis,<sup>163</sup> og tilsvarende Michigan Guidelines.<sup>164</sup> Har en asylsøker f.eks. blitt utsatt for forfølgelse fra staten, er dette et svært viktig moment i vurderingen om han eller hun kan oppnå beskyttelse i et IFA, ettersom det da har formodningen mot seg at staten kan opptre som forfølger i ett område, men yte beskyttelse i et annet.

---

<sup>160</sup> UNHCR-håndboken paragraf 9.

<sup>161</sup> Jf. f.eks. *Dubrovac v. MCI* 29 Imm LR (2n)55 (FCTD) (Canada 1995).

<sup>162</sup> Kelley s. 12

<sup>163</sup> UNHCR-retningslinjene 1999.

<sup>164</sup> Michigan Guidelines pkt. 12.

Talsmennene for å kunne gå direkte på en IFA-vurdering kommer hovedsakelig fra myndighetene i Australia.<sup>165</sup> De mener at dette er mer prosessøkonomisk og ikke innebærer noen ulempe. Dette synet får langt på vei støtte av Hugo Storey som mener uenigheten i stor grad bygger på en misforståelse: Å gå rett på en IFA-vurdering vil i praksis si at man legger til grunn at det foreligger en velgrunnet frykt for forfølgelse i hjemområdet.<sup>166</sup> Etter min mening stiller dette i så fall krav til at man ikke bare antar dette på generell basis, men i det minste får konkretisert hva slags forfølgelse det er snakk om og hvem som utøver den, før man legger til grunn at frykten for dette er velgrunnet. Hvis ikke, vil man som nevnt ikke ha tilstrekkelig grunnlag for å bedømme tilgangen på effektiv beskyttelse i IFA-området. Dette vil gå utover asylsøkeren og kan undergrave hans eller hennes rett til å søke asyl.

#### 4.4.3 Bevisbyrde

Bevisbyrden for flyktningestatus ligger i utgangspunktet på asylsøkeren.<sup>167</sup> Han eller hun må bevise at forfølgelsen skjer på et grunnlag som er nevnt i konvensjonen og at det ikke er tilgang på beskyttelse mot dette. Det betyr imidlertid ikke at asylsøkeren må godtgjøre at han eller hun vil utsettes for forfølgelse i hele landet og/eller at det ikke finnes beskyttelse mot dette i noe område av hjemlandet som helst.<sup>168</sup> Dette ville legge en for stor byrde på asylsøkeren og undergrave en effektiv rett til å søke asyl. Om dette er det generell enighet blant UNHCR og teoretikerne.

Michigan Guidelines mener videre at det bør utvises stor forsiktighet fra saksbehandler under vurdering av om man virkelig har tilgang på beskyttelse i IFA-området og at tvil her må komme asylsøkeren til gode.<sup>169</sup> UNHCR hevder det generelle prinsippet om at den som hevder noe har bevisbyrden for det. Derfor må beslutningstakeren godtgjøre at en analyse av gjenbosetting i det hele tatt er relevant i forhold til den enkelte sak. Hvis dette skjer, må det videre identifiseres et aktuelt område som IFA og til slutt bevises at

---

<sup>165</sup> Jf. Storey, San Remo s. 12.

<sup>166</sup> Storey, San Remo s. 13.

<sup>167</sup> Kelley s. 10.

<sup>168</sup> UNHCR-håndboken note 5, paragraf 91.

<sup>169</sup> Jf. Marx s. 213.

det er et rimelig alternativ for vedkommende.<sup>170</sup> Hathaway/Foster ligger på samme linje.<sup>171</sup>

Motstanden mot dette synet er imidlertid stor, spesielt i nasjonal praksis.<sup>172</sup> Bl.a. Storey mener det er vanskelig å se hva som skulle være grunnlaget for å operere med andre bevisregler for IFA-analysen enn for fastsettelsen av om det foreligger forfølgelse. IFA-testen er en del av vurderingen om en asylsøker tilfredsstiller kravene i flyktningsdefinisjonen og dette er asylsøkerens jobb å bevise. Men selv om bevisbyrden påligger asylsøkeren, kan det ikke stilles like strenge krav til bevisets styrke under selve IFA-vurderingen.<sup>173</sup>

Asylsøkere har ikke nødvendigvis inngående kjennskap til andre områder av landet sitt eller noe grunnlag for dypere analyser av motivene og intensjonene til forfølgeren. Derfor bør det etter min mening benyttes en differensiert tilnærming til hvem som har ansvar for ulike typer opplysninger. Herunder er det asylsøkerens oppgave å legge fram personlige erfaringer og fakta som tilsier en reell fare for forfølgelse. Myndigheten må på sin side ha ansvar for å bringe til veie og analysere generelle politiske og sosiale aspekter av relevans. Den overordnede bevisbyrden for at et IFA finnes bør imidlertid ligge på beslutningstaker.

For øvrig har presumsjonsregler nær tilknytning til bevisbyrdereglene, jf. bl.a. kapittel 4.2.2.1 om statlig forfølgelse.

#### 4.4.4 Varslingsplikt

Grunnleggende saksbehandlingsregler må gjelde også under flyktningsstatusvurderingen. Herunder må asylsøkeren få klar og tilstrekkelig informasjon om at IFA er under vurdering.<sup>174</sup> Formålet med dette er å gi vedkommende mulighet til å forberede tilsvar angående konkrete områder han eller hun ofte ikke har

---

<sup>170</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 33.

<sup>171</sup> Hathaway/Foster s. 38.

<sup>172</sup> Marx s. 213.

<sup>173</sup> Storey s. 508.

<sup>174</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 35.



spesielle kunnskaper om fra før. Dette er også generelt standarden i nasjonal praksis.<sup>175</sup> Det er imidlertid uenighet om hvor spesifikt innholdet i denne varslingsplikten skal være. Spørsmålet er om asylsøkeren har krav på på forhånd å få vite hvilket eller hvilke konkrete områder som vurderes. Etter enkelte lands praksis har avgjørelser blitt kjent ugyldige der asylsøkeren har fått informasjon om ett av de aktuelle områdene, men ikke de to andre som var grunnlaget for avslag på asylsøknaden.<sup>176</sup> Andre steder har asylsøkeren kun krav på å legge fram generelle synspunkter mot IFA i saken sin.<sup>177</sup>

Det riktige må imidlertid være, sett i lys av flere lands praksis, UNHCRs retningslinjer og anerkjente teoretikers synspunkter, at asylsøkeren har krav på å få vite hvilken konkret region som vurderes som IFA. Noe annet ville gå på bekostning av det grunnleggende kontradiksjonsprinsippet som må forutsettes å gjelde i enhver rettsstat. Asylsøkeren bør altså gis muligheten til å komme med argumenter for at IFA ikke er aktuelt i hans eller hennes sak og, hvis det finnes relevant, hvorfor det vil være urimelig å bli sendt tilbake til det konkrete området.<sup>178</sup>

#### 4.4.5 Hurtigprosedyre og gruppebehandling

Gjenbosetting i at annet området av hjemlandet reiser en rekke vanskelige spørsmål som i de fleste saker krever nøye undersøkelse. Kravet til individuell grundighet vil ikke kunne tilfredsstilles i en hurtigprosedyre eller i en vurdering av om asylsøknaden er ”åpenbart grunnløs”.<sup>179</sup> Av samme grunner kan IFA heller ikke være en del av en preliminær vurdering av om en asylsøker kvalifiserer til full flyktningestatusvurdering. Endelig strider tankegangen om at en IFA-analyse alltid må være individuelt basert også mot utelukkende å anvende generaliserte oppfatninger om ”sikkerhet” for en hel etnisk gruppe eller andre større enheter. Disse prosessuelle kravene slås fast både hos UNHCR

---

<sup>175</sup> F.eks. i kanadisk og newzealansk rett, jf. Kelley s. 10.

<sup>176</sup> Jf. f.eks. Ahmed v. Canada, Court File No. Imm.-2931-99, jf. Kelley s. 11.

<sup>177</sup> Jf. diverse australske saker, jf. Kelley s. 11.

<sup>178</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 35.

<sup>179</sup> ”manifestly unfounded”, jf. Michigan Guidelines pkt. 25.

og flere teoretikere.<sup>180</sup> Et brudd på disse kravene eller en praksis som i realiteten undergraver dem vil utgjøre et brudd på retten til å søke asyl.

#### 4.4.6 Informasjon om hjemlandet

Selv om IFA-analysen krever en vurdering av den enkelte asylsøkers individuelle forhold, er det svært viktig at beslutningstakerne har tilgang på veldokumentert og oppdatert informasjon om situasjonen i hjemlandet. Mottakerlandene bør legge stor vekt på UNHCRs anbefalinger for det konkrete landet. Statene har en traktatsmessig plikt til å samarbeide med UNHCR og vurderingene kommer fra autoritativt og kvalifisert hold. UNHCR er representert i de fleste ”asylsøkerproduserende” områder og har derfor førstehånds innsikt i forholdene. Andre kilder til informasjon vil være egne myndigheters representasjoner i utlandet, internasjonale og ikke minst lokale NGOer som jobber spesielt med flyktninge- og menneskerettighetsspørsmål, og statlige institusjoner i de respektive landene. Utfordringen er å danne seg et så oppdatert og realistisk bilde av situasjonen til en hver tid. Herunder bør man ha meget gode grunner for ikke å følge UNHCRs anbefalinger. Det kan lett lukte av politiske undertoner, noe flyktningestatusvurderingen bør være uavhengig av.

#### 4.4.7 Tidsperspektivet

Det er noe omstridt hvorvidt IFA-vurderingen utelukkende skal dreie seg om tilgangen på et trygt område på vedtakstidspunktet eller om dette må ha vært tilgjengelig hele perioden fra flukttidspunktet.

I sin Position Statement om IFA fra 1995 inntok UNHCR det sistnevnte standpunktet. Begrunnelsen er at det ville være urettferdig for en asylsøker som kan vise til velgrunnet frykt for forfølgelse på flukttidspunktet deretter å måtte bevise grunnlag for en fortsatt frykt. I tillegg vil vedkommende etter en flukt som regel ha mindre direkte kjennskap til forholdene i landet.<sup>181</sup> Dette synet støttes av Einarsen. Han mener at en person blir ”flyktning” ipso facto i det kriteriene for flyktningestatus er oppfylt, og at vedkommende har sin status i behold inntil det gjør seg gjeldende en opphørs- eller

---

<sup>180</sup> UNHCR-retningslinjene 2003 pkt. 36, Michigan Guidelines pkt. 25, Marx s. 212, Hathaway/Foster s. 37.

<sup>181</sup> Storey s. 509

eksklusjonsgrunn. En etterfølgende forbedring etter opphørsklausulen i art. 1 C (5) eller (6) gjelder en generell situasjonsforbedring i hjemlandet, og gir ikke særlig rom for IFA-betraktninger.<sup>182</sup>

Dette bestrides imidlertid i teori og praksis, hvor det menes at perspektivet må være forholdene på beslutningstidspunktet og fremover. Det er urimelig ikke å kunne bruke IFA der situasjonen har endret seg etter flukten og det er uansett vanskelig å bedømme hvordan situasjonen forholdt seg i en mer eller mindre diffus fortid.<sup>183</sup> Hvis en også har i mente at bevisbyrden må påhvile den som hevder eksistensen av noe, i dette tilfellet mottakerstaten som mener det finnes et IFA, vil det heller ikke pålegge asylsøkeren en ekstra byrde. Tvert i mot vil det styrke hans eller hennes sak at det legges en fremtidsrettet synsvinkel til grunn for vurderingen, siden det da ikke holder å kunne påvise at situasjonen i det aktuelle området er trygg kun på avgjørelsestidspunktet. Den fremtidsrettede vurderingsmåten vektlegges også nå uttrykkelig av UNHCR selv. I pkt. 8 i retningslinjene fra 2003 nevnes det ikke lenger noe om at IFA må ha vært tilgjengelig på flukttidspunktet, men kun at det foreslåtte området må kunne tilby effektiv beskyttelse i fremtiden. Dette er også i tråd med EMDs syn<sup>184</sup> og i overensstemmelse med forbudet mot refoulement. Det fremtidsrettede perspektivet må etter mitt syn være det mest realistiske og riktige.

#### 4.4.8 Kumulasjon

Beslutningstaker bør ta i betraktning den kumulerte effekten av de risikoene som asylsøkeren framhever. Som nevnt er flyktningsstatusvurderingen, herunder IFA, en konkret helhetsvurdering og spørsmålet er om det alle relevante momenter tatt i betraktning er en reell fare for forfølgelse og om det vil være uforholdsmessig å forlange at vedkommende bosetter seg i området.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Einarsen s. 422.

<sup>183</sup> Storey s. 510.

<sup>184</sup> Jf. Chahal-saken.

<sup>185</sup> Marx s. 214.

## 5 Avslutning

Formålet med denne oppgaven var å gå gjennom den fremvoksende statspraksisens forhold til folkeretten. Mye av gjennomgangen har gått med til å gjøre rede for det materielle innholdet i konseptet IFA, både slik det praktiseres og slik det etter UNHCRs, teoretikeres og mitt eget syn bør være. Forholdet til folkeretten reguleres først og fremst av retten til å søke asyl og prinsippet om non-refoulement. Min konklusjon i forhold til det materielle innholdet slik jeg har slått fast at det bør være, er at det for det aller meste er folkerettslig forpliktende i henhold til prinsippet om non-refoulement. Utover det strengt juridiske, er det etter min mening også i seg selv viktig å kartlegge praksisen og peke på likheter, forskjeller og forhold til mer humanitære og moralske hensyn. Dette er nødvendig for en videre utvikling av konseptet. Det er stor enighet om at man i en eller annen form må komme til enighet om en felles metode og grunnleggende materielle og prosessuelle standarder. At dette vil skje på en folkerettslig bindende måte er etter min mening urealistisk. Til det er IFA alene et for snevert tema og immigrasjons- og asylrett for politisk ømfintlige områder. San Remo-konferansen var et viktig skritt i riktig retning. Som Hugo Storey kaller sin evaluering av konklusjonene derfra, brakte den forståelsen av temaet ”from nowhere to somewhere”.<sup>186</sup> Det er også svært positivt at UNHCR bygde sine etterfølgende retningslinjer disse konklusjonene. Denne utviklingen må fortsette for at man skal oppnå en IFA-praksis som ikke bare respekterer de grunnleggende rettighetene til å søke asyl og bli beskyttet mot refoulement, men også utøves i pakt med menneskerettighetene og humanitære grunnprinsipper.

---

<sup>186</sup> Storey, San Remo, s. 1.

## 6 Litteratur og rettskilder

### 6.1 Bøker

Bunæs, Runa. *Utlendingsrett*. Kristian Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (red.) Universitetsforlaget, Oslo 2004.

Einarsen, Terje. *Retten til vern som flyktning*, Cicero Publisher, Bergen 2000.

*Engelsk-norsk ordbok*. 17. opplag. Gyldendal, Oslo 1970.

Goodwin-Gill, Guy S.. *The Refugee in International Law*. Oxford University Press 1996, Paperback reprinted with corrections 1998.

Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law Vol. 1*. A.W. Sijthoff-Leyden 1966.

Hathaway, James C.. *The Law of Refugee Status*. Butterworths Canada Ltd. 1991.

Høstmælingen, Njål. *Internasjonal menneskerettigheter*. Universitetsforlaget 2003.

Ruud, Morten. *Innføring i folkerett*. Geir Ulfstein. Tano Aschehoug 1998.

Vevstad, Vigdis. *Refugee Protection, A European Challenge*. Tano Aschehoug 1998.

### 6.2 Artikler i tidsskrifter

Frelick, Bill. *Down the Rabbit Hole: The Strange Logic of Internal Flight Alternative*. World Refugee Survey 22 (1999).

Hathaway, James C.. *The Emerging Politics of Non-Entrée*. 91 Refugees 40-41 (1992).

Hathaway, James C.. *The Michigan Guidelines on International Refugee Law Internal Protection Alternative*. (Vedtatt på The First University of Michigan Colloquium on

Challenges in International Refugee Law, 1999). Michigan Journal of International Law 131.

Kelley, Ninette. *Internal Flight/Relocation/Protection Alternative: Is it Reasonable?* International Journal of Refugee Law Vol. 14 No. 1. (side 4-44). Oxford University Press 2002.

Marx, Reinhard. *The Criteria of Applying the "Internal Flight Alternative" Test in National Refugee Status Determination Procedures*. International Journal of Refugee Law Vol. 14 No. 2/3 (side 179-218). Oxford University Press 2002.

Storey, Hugo. *The Internal Flight Alternative Test: The Jurisprudence Re-examined*. International Refugee Law Journal Vol 10 No. 3 (side 499-532). Oxford University Press 1998.

### 6.3 Upubliserte artikler

Hathaway, James C.. *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination, Discussion paper for the San Remo Experts Roundtable on Global Consultation on International Protection, 6-8 September 2001*. Michelle Foster. Tilgjengelig på <http://www.unhcr.ch>.

Storey, Hugo. *"From Nowhere to Somewhere": An Evaluation of the UNHCR 2nd Track Global Consultations on International Protection: San Remo 8-10 September 2001 Experts Roundtable on the IPA/IRA/IFA Alternative*. International Association of Refugee Law Judges Conference 2002. Tilgjengelig på: [http://www.upf.pf/recherche/IRIDIP/RJP/RJP\\_HS03/17\\_Storey.pdf](http://www.upf.pf/recherche/IRIDIP/RJP/RJP_HS03/17_Storey.pdf)

European Concile on Refugees and Exiles (ECRE). *Broken Promises - Forgotten Principles. An ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection. Tampere 1999 - Brussels 2004*. Tilgjengelig på <http://www.ecre.org>.

#### 6.4 UNHCR-dokumenter

*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.*

HCR/IP/4/Eng/REV.1, Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979. Tilgjengelig på [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

UN Doc. E/1991/85, 30 May 1991.

UNHCR *Executive Committee Conclusion No. 69* (1992).

*Information Note on Article 1 of the 1951 Convention* (1995).

*Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum – The So-Called "Internal Flight Alternative" or "Relocation Principle"*. 1999.

*Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (2001).

Guidelines on International Protection: *"Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. 23 July 2003.

#### 6.5 UNHCR-konferanser

Global consultations on international protection (The Principle of Non-Refoulement), Cambridge Roundtable 9–10 July 2001. Organised by the United Nations High Commissioner for Refugees and the Lauterpacht Research Centre for International Law.

Global consultations on international protection. San Remo Expert Roundtable 6-8 September 2001 Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative. Organised by the United Nations High Commissioner for Refugees International Institute of Humanitarian Law. Summary conclusions tilgjengelige på: [http://www.unhcr.bg/global\\_consult/internal\\_protection\\_rfa\\_en.pdf](http://www.unhcr.bg/global_consult/internal_protection_rfa_en.pdf)

Global consultations on international protection. UNHCR Expert Roundtable on Family Unity, 2001.

## 6.6 Traktater

*Universal Declaration of Human Rights*. Vedtatt 10.12. 1948 (ingen ikraftredelse).

*Statute of the International Court of Justice*. Vedtatt 26.06. 1945. Ikrafttreden 24.10. 1945.

*The Fourth Geneva Convention of 1949*. Vedtatt 12.08. 1949. Ikrafttreden 21.10. 1950

[European] *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Vedtatt 04.11. 1950. Ikrafttreden 03.06 1953.

*Protocol no. 4 to the Convention* [EMK]. Vedtatt 16.09. 1963. Ikrafttreden. 02.05. 1968

*Convention relating to the Status of Refugees* [UN]. 28.07. 1951. Ikrafttreden 22.04. 1954.

*Protocol relating to the Status of Refugees*. Vedtatt 31.01. 1967. Ikrafttreden 04.10 1967.

*Vienna Convention on the Law of the Treaties*. Vedtatt 23.05.1969. Ikrafttreden 27.01. 1980.

*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Vedtatt 16.12. 1966. Ikrafttreden 03. 01 1976.

*International Covenant on Civil and Political Rights*. Vedattt 16.12. 1966. Ikrafttreden 23.03. 1976.

*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishmen*). Vedtatt 10.12. 1984. Ikrafttreden 26.06. 1987.



*Convention on the Rights of the Child*. Vedtatt 20.11. 1989. Ikrafttreden 02.09. 1990.

## 6.7 EU-rettskilder

Joint Position defined by the Council of the European Union *on the basis of article K.3 of the European Union Treaty on the Harmonized Application of the Definition of the Term "Refugee" in Article 1 of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*, 4 March 1996.

Dublin Regulation (EC 343/2003) *Determining the State Responsibility for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities*. Ikrafttreden 23.09. 2003.

Council Directive *on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, Doc. 8771/04, Asile 33, 29 April 2004. Så vidt jeg kan se er ikke dette trådt i kraft enda.

Council Directive 2004/83/EC *on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*. Ikrafttreden 30.06. 2004.

## 6.8 Norske rettskilder

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 24. juni 1988 nr. 64.

Retningslinjer for nye asylkriterier fra Justisdepartementet, iverksatt fra 15.01.97

Kommunal- og regionaldepartementets forslag av 19. mai 2003 til endringer i utlendingsforskriften av 21. desember 1990 nr. 1028 §§ 54-58, 79 og 81.

NOU 2004:20 om nye utlendingslov.

## 6.9 EMD-avgjørelser

Chahal v. Storbritannia. Decision of 15 November 1996 – No. 70/1995/576/662.

Hilal v. Storbritannia. Decision of 6 March 2001 – No. 45276/99.

## 6.10 CAT-avgjørelser

Mutombo v. Sveits. Communication No. 13/1993.

Ismail Alan v. Sveits. Communication No. 21/1995.

Korban v. Sverige. Communication No. 88/1997.

Orhan Ayas v. Sverige. Communication No. 97/1997.

## 6.11 Nasjonale avgjørelser

Ramanathan v. Canada. IMM-5091-97 [Canada 1998)]

Rasaratnam v. MEI. 1 FC 706 [Canada, 1992].

Ward v. Canada. 2 S.C.R. 689 [Canada 1993].

Thirunavukkarasu v. MEI, 1 FC 589 [Canada, 1994].

Dubrovac v. MCI. 29 Imm LR (2n)55 (FCTD) [Canada 1995)].

Ahmed v. Canada. Court File No. Imm.-2931-99 [Canada 2000].

Robinson v. Secretary of State. FG 3 96/7394/D [Storbritannia, 1997].

Butler v. Attorney General and the Refugee Status Appeals Authority. CA 181/97 [New Zealand 1997].

Refugee Status Appeals Authority. Decision of 29 October 1999 – No. 71684/99 [New Zealand 1999].

Rt. 1991 s. 586 [Norge 1991].